



联合国  
毒品和犯罪问题办事处

# 论坛

## 犯罪与社会问题

第四卷，第 1 期和第 2 期，2004 年 12 月

恐怖主义和有组织犯罪

恐怖主义经济学

恐怖新经济

恐怖主义统计学

恐怖主义活动的早期侦查

联合国毒品和犯罪问题办事处反恐怖主义行动

反恐怖主义委员会和安全理事会第 1373 (2001) 号决议

在重大事件中应对恐怖主义威胁



联合国毒品和犯罪问题办事处

## 犯罪和社会论坛

第四卷，第1期和第2期，2004年12月

特约编辑：

亚历克斯·P. 施米特

恐怖主义和有组织犯罪

恐怖主义经济学

恐怖新经济

恐怖主义统计学

恐怖主义活动的早期侦查

联合国毒品和犯罪问题办事处反恐怖主义行动

反恐怖主义委员会和安全理事会第1373 (2001)号决议

在重大事件中应对恐怖主义威胁



联合国

2006年，纽约

联合国出版物  
出售品编号：C.05.IV.8  
ISBN 92-1-730055-1  
ISSN 1020-928X

《论坛》所载署名文章的观点系作者本人观点，不一定代表联合国秘书处的意见。本出版物所使用的名称以及材料的编写方式不代表联合国秘书处对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或对于其边境或边界的划分表示任何意见。

## 编委会声明

《犯罪和社会论坛》是联合国销售出版物，由驻维也纳的联合国毒品和犯罪问题办事处发行，以联合国的六种正式语文出版：阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文。

本期《论坛》的主题是恐怖主义。这是面向不同读者群出版并广泛发行的第五期《论坛》。第一期（第1卷第1期，2001年2月）的主题是2000年4月10日至17日在维也纳召开的联合国预防犯罪和罪犯待遇大会所取得的成果；第二期（第1卷第2期，2001年12月）的主题是有组织犯罪；第三期（第2卷第1期，2002年12月）探讨了腐败问题；第四期（第3卷第1和第2期，2003年12月）着重论述了犯罪的各种趋势。

《论坛》英文版刊登在毒品和犯罪问题办事处的网站上 ([http://www.unodc.org/unodc/crime\\_cicp\\_publications\\_forum.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_publications_forum.html))。

## 投稿准则

编委会诚邀世界各国专家学者为《论坛》投稿，论述犯罪学和社会法律问题。来稿必须是未经发表的原创作品。希望刊登在《论坛》第一部分的来稿长度不得超过6,000字，刊登在《论坛》中题为“说明和行动”的第二部分的短文和评论性文章长度不得超过2,500字。来稿应以硬拷贝形式提供，同时欢迎以电子版形式投稿，并附以作者简历和文章摘要。

来稿应遵循哈佛参考体系，出版物的作者及出版年份写入正文，引用作品的详细情况则列入参考资料清单。所有来稿、评论及通信均应寄送《论坛》执行编辑安托瓦妮特·穆拉，有以下三种联系方式：信函，通信地址为 United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna International Centre, Wagramerstrasse 5, P. O. Box 500, 1400 Vienna, Austria；电子邮件：Antoinette.Al-Mulla@unodc.org；或者发送传真至 +(43-1) 26060-5298。



## 前言

“恐怖主义在本质上是对法律、秩序、人权以及和平解决争端等基本原则的攻击，而这些原则正是联合国存在的基础。”

联合国秘书长科菲·安南，2002年10月4日

2001年10月，联合国秘书长下令组建了联合国和恐怖主义问题政策工作组，任务是确定恐怖主义对于联合国的影响及其广泛政策问题。2002年，工作组在给秘书长的报告（A/57/273-S/2002/875，附件）中指出：

“在不试图全面界定恐怖主义的情况下，界定恐怖主义现象的某些主要特点还是有益的。在大多数情况下，恐怖主义基本属于政治行为。恐怖主义的目的在于给平民造成突如其来的、致命的伤害，制造恐怖气氛，通常是为了达到政治或意识形态（不论是世俗的还是宗教的）目的。恐怖主义是一种刑事犯罪行为，但是，恐怖主义不仅仅是犯罪学领域的问题。要解决恐怖主义的问题，就必须了解这个问题的政治性质及其基本的犯罪学和心理学方面。联合国需要解决这个等式的两端。”

也纳的联合国毒品和犯罪问题办事处主要关注恐怖主义的刑事司法问题。因此，本期《论坛》刊登的文章着重探讨了恐怖主义筹资和刑事犯罪问题，同时也涉及到某些预防问题。

恐怖主义同其他犯罪形式、特别是非法毒品生产和贩运之间的关系，是众人关注的焦点。安全理事会2001年9月28日第1373（2001）号决议也对此表示关注。弗兰克·博芬柯克和贝希尔·阿布·沙克拉从概念层面上分析了恐怖主义和有组织犯罪之间的关系，并今后的分析工作提出了多个指导性问題。

理查德·沃德分析了恐怖主义经济学，以恐怖主义攻击的一般性成本和善后工作的高昂代价之间的差距为主题，重点探讨了2001年9月11日攻击事件所造成的各种损失。

截断恐怖主义筹资的必要性已经是老生常谈了，但对于恐怖主义实际筹资的经验性研究却始终是一片空白。洛蕾塔·纳波莱奥尼刚刚就这一主题发表了一篇重要论文，她对于“恐怖新经济”发表了新的见解。

亚历克斯·施米特的文章题为《恐怖主义统计学：全球恐怖主义趋势估量的挑战》，文章分析了恐怖主义研究领域的的数据问题，以及这些数据如何帮助我们了解恐怖主义组织的特点及方法的发展趋势。

防止恐怖主义的先决条件是能够预测恐怖主义活动。但是，能够预测到正在形成的恐怖主义威胁吗？马特尼亚·P. 瑟斯罗迪关于早期侦查恐怖主义活动的文章勾画出了一个概念性框架，并提出了多个可行的风险评估指标，可应用于今后的经验性统计检测。

在上述五篇论文之后，《论坛》刊载了三篇说明性短文。让·保罗·拉博德和布里吉特·斯特罗贝尔-肖回顾了维也纳联合国毒品和犯罪问题办事处开展的反恐怖主义活动，记述了办事处预防恐怖主义处的工作，并对今后的工作提出了建议。随后刊登的是反恐怖主义委员会专家小组前任发言人沃尔特·格尔关于反恐怖主义委员会以及安全理事会第 1373 (2001) 号决议的文章。最后一篇文章的题目是《在重大事件中应对恐怖主义威胁：联合国区域间犯罪和司法研究所组织的研讨会的成果》，作者弗朗切斯科·卡佩和斯特凡诺·贝蒂，论述了联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）为增强 2006 年将在都灵举办的奥林匹克运动会等重大事件的安全防卫能力而采取的一项举措。

本期《论坛》的主题是恐怖主义，所有来稿均以作者个人身份撰写，不代表联合国的正式观点，作者仅对其本人的文本负责。

# 目 录

	页次
编委会声明 .....	iii
投稿准则.....	iii
前言 .....	v

## 第一部分：论文

恐怖主义和有组织犯罪	
弗兰克·博芬柯克和贝希尔·阿布·沙克拉 .....	3
恐怖主义经济学	
理查德·H. 沃德 .....	17
恐怖新经济：恐怖分子如何筹集资金	
洛蕾塔·纳波莱奥尼 .....	31
恐怖主义统计学：全球恐怖主义趋势估量的挑战	
亚历克斯·施米特 .....	49
恐怖主义活动的早期侦查	
马特尼亚·P. 瑟斯罗迪 .....	71

## 第二部分：说明和行动

联合国毒品和犯罪问题办事处反恐怖主义行动的回顾及未来行动建议	
让-保罗·拉博德和布里吉特·斯特罗贝尔-肖 .....	93
反恐怖主义委员会和安全理事会第 1373 (2001) 号决议	
沃尔特·格尔 .....	101
在重大事件中应对恐怖主义威胁：联合国区域间犯罪和司法研究所组织的研讨会的成果	
弗朗切斯科·卡佩和斯特凡诺·贝蒂 .....	109



第一部分

---

论文



# 恐怖主义和有组织犯罪

弗兰克·博芬柯克\* 和贝希尔·阿布·沙克拉\*\*

## 内容提要

关于有组织犯罪和恐怖主义的分析在各界研究人员当中由来已久，但直到 20 世纪 80 年代，当人们发现非法毒品生产和贩运被用于资助恐怖主义活动时，研究人员才开始同时关注这两种现象。可是，围绕两者之间关系的性质，一直存在争议。有些作者看到了密切的关联，甚至有彼此汇合的趋势，而另一些人则持怀疑态度，指出经常被提及的恐怖主义组织的抽样数量相对较少，深入调查几乎是一片空白。笔者认为，这场争论应该以详尽的经验性研究作为评判。为解决这个问题，笔者提出了此类研究必须探究的 10 个关键问题。

## 导言

有组织犯罪和恐怖主义通常被视为两种不同的犯罪形式。总的说来，有组织犯罪关注的是经济利益以及尽量攫取非法市场份额；恐怖主义则受到意识形态目标的驱动，目的是发动政治变革。在阿巴丁斯基撰写的《有组织犯罪》手册中，从始至终都没有提及“恐怖主义”一词；[1] 而在保罗·维尔金森在《政治恐怖主义》一书中则宣称：“我们的类型学中不包括刑事恐怖主义，后者可以被定义为以占有私人财物为目的的对恐怖行为的系统使用。”[2] 由于有组织犯罪和恐怖主义之间如此泾渭分明，两类不同的犯罪学文献应运而生。不同的方案资助不同的研究，不同的课程讲授不同的信息。深入研究这两种现象的犯罪调查专家的调查结果往往秘而不宣，他们的知识和见解也没有得到广泛传播。

---

\* 弗兰克·博芬柯克是荷兰乌得勒支大学威廉·庞普刑法和犯罪学研究院的犯罪学教授。

\*\* 贝希尔·阿布·沙克拉是黎巴嫩律师协会的一名从业律师，专事犯罪和刑事司法的国际化研究。

## 关于汇合趋势的假设

近20年来,人们发现毒品贩运还被用于协助某些政府和恐怖主义组织的政治目标,于是有人提出,上述两种现象之间或许存在某种关联,从20世纪80年代开始出现了“毒品恐怖主义”一词。拉赫尔·埃伦费尔德写道,恐怖主义分子不会放过任何一个机会宣称自己所从事的是政治事业,而毒品贩子不过是罪犯而已:“当这两者结合起来,恐怖主义组织既可以从毒品贸易中获利,又无损于自己的地位,同恐怖主义分子勾结的毒品贩子则变得更加猖獗,有了政治靠山。”[3]很多作者都持同样的观点。亚历克斯·施米特在撰文论述这个问题时写道,“尽管这两种现象截然不同,但它们之间存在联系”,而且“有共同点”。[4: 40-82]

在论述这两种现象的多部著作中还提到了其他犯罪形式。迈克尔·莱曼和加里·波特在《有组织犯罪》一书中专门辟出章节论述恐怖主义问题,并指出:“在众多恐怖主义行为中,政治目的和利益驱动并行不悖。”[5]在《新恐怖主义》一书中,沃尔特·拉克尔用整整一章的篇幅探讨了二者之间的合作,因为“在某些情况下,恐怖主义和有组织犯罪之间出现了前所未有的合作关系”。[6]

2001年9月28日,就在纽约和华盛顿遭到“9·11”袭击之后还不到三个星期,联合国安全理事会通过了一项影响深远的反恐主义决议(安全理事会2001年9月28日第1373号决议)。安理会在决议中关切地指出,国际恐怖主义同跨国有组织犯罪、非法毒品、洗钱、非法武器贩运、以及核、化学、生物及其他潜在致命材料的非法转移之间存在着密切的关联。但是,对于“密切关联”的具体内容还没有一个确切的定义,为此还需要开展进一步研究。亚历克斯·施米特在一份会议文件中提出,这种关联可以采取协作、联盟、合作、同流合污、汇合、以及共生等多种形式。[7: 191]有些分析人士甚至提出,从理论上说,恐怖主义在某些情况下可能会转变为有组织犯罪,反之亦然。[8, 9, 10]有些人甚至认为恐怖主义和有组织犯罪可能已经完全融合,成为一体了。[11: 22-24]塔玛拉·马卡连科进行了一次有趣的归类实验,将各种类型的汇合纳入

一个闭联集，以有组织犯罪和恐怖主义分别作为两极。[12] 由此产生了这样一个问题：具体的地下组织如何从一种类型转化为另一种类型？

著书立说者往往反复提到同一些例证，比如哥伦比亚武装革命军、秘鲁的光辉道路、车臣游击队、菲律宾的阿布沙耶夫集团以及乌兹别克斯坦的伊斯兰运动。但令人惊奇的是，大部分作者都没有对上述任何一个实例开展深入、全面的经验性分析，引述的证据只停留在媒体报道的深度上。我们这么说，无意贬损新闻界，但由于缺乏充足的分析框架，即便是称职的新闻记者可能也提不出正确的分析性问题。

有组织犯罪专家和恐怖主义问题专家怀疑这两者之间是否确实存在明显的关联。马克·加利奥蒂指出：“直到目前为止，对于恐怖主义分子和罪犯分子相互勾结的担心完全是夸大其词。”路易斯·谢利认为：“有组织犯罪分子和恐怖主义分子之间的联系要大大少于犯罪分子同政客之间的勾结。”[7: 203, 197] 罗宾·内勒找了一些例子，可以证明两者之间存在机会性联盟。[13: 56-57] 事实上，某些游击队组织或其中的好战分子的确在从事简单的犯罪活动。但是进一步研究发现，一些所谓的联盟往往非常短暂，用内勒的话说：“合作一旦结束，两个集团往往又回到相互敌对的阵营。”令人印象深刻的是，大部分著书立说者普遍未能提供经验性分析来证明自己的论点，而几乎只是提出了一些理智的猜测。

究竟谁是正确的？本文将首先研究认为上述二者同流合污或相互交汇的理论分析（这种观点的支持者认为，两种现象的关联日益密切，甚至有相互转换的可能）。普遍的做法是，表明两种犯罪类型之间存在结构相似点；但仅做到这一点是不够的，还必须了解使得二者能够合作的各种机制。有些作者否认二者之间是否存在任何关联或者认为这种关联不甚重要，本文随后将针对这些人的论断进行阐述。我们由此提出了这样一个问题：假如这种关联或者融合的确存在，那么，从长远观点来看，哪一种犯罪形式将成为主导呢？要消除这种新现象，这个问题的答案至关重要。本文最后概要介绍了在经验性研究中发挥重要作用的几个关键问题。

## 为什么会存在关联，甚至发生变形？

一系列政治和经济发展使得恐怖主义和有组织犯罪相互渗透。两者之间有着明显的结构相似性，合作显然对于双方都有利。此外，这两种组织均可以吸引到集两种犯罪行为于一身的人。下文将简要阐述这三点因素。

首先是全球化问题。在这个全球相互影响不断加速的时代，跨国有组织犯罪和国际恐怖主义方兴未艾。世界各地遍布着成千上万的犯罪集团和数以百计的恐怖主义组织。从事恐怖主义和黑手党研究工作的亨纳·赫斯指出：“如今回顾红色旅、巴德尔·迈因霍夫集团、‘气象员’组织兴起的那个时代，回头看看20年前的各种恐怖主义现象，我不仅变得有些怀旧，……当时的恐怖主义活动大多局限在外省。”[14] 菲尔·威廉斯和罗伊·古德森撰文论述当今的有组织犯罪问题，并将现在同过去的情况做了比较，他们得出结论认为，有组织犯罪“在冷战后世界的发展程度足以让密切关注事态发展的观察家跌破眼镜”。[9: 311] 世界开放了，边界变得模糊，也不再严密把守，市场全球化，金融和商业的兼并以及国家干预的放松提供了新的机遇，通讯技术带来了意想不到的新技术潜力，全球范围内的大规模迁徙造就了可以作为招募基地和藏身之所的移民及难民群体。[11: 22-24]

马卡连科和塔姆等人支持有组织犯罪和恐怖主义相互交汇的观点，他们指出，犯罪的人和扔炸弹的人之间有着某种相似之处。这两者面临共同的敌人：总的说来，是国家；具体说来，是执法机构。这两类罪犯都隐姓埋名，开展秘密活动，有可能使用同样或类似的基础设施，并且通常利用同一张腐败和白领犯罪网络。双方甚至可能采用同样的战术：跨国走私，洗钱，造假，绑架，勒索，以及其他各种暴力活动。

有组织犯罪和恐怖主义相遇，他们相互协助，又彼此争斗。这使得双方相互依存。跨国有组织犯罪可以利用政治犯罪的权力机器来创造有利的社会和经济环境，使其能够从中攫取利润；而恐怖主义分子需要资金来实现自己的目标。小规模恐怖主义组织不需要太多

的资源，但当其逐渐发展成为叛乱组织或是游击队，渴望控制更大地盘的时候，他们的需要也就增加了。[13]

冷战的结束，国家实力薄弱，甚至发生内乱，新的代理国家或影子国家的出现，所有这些政治变化都为地下组织提供了新机遇。但这还只是其中的一小部分因素。在很多情况下，冷战的结束意味着在国家资助恐怖主义的两极时代也划上了句号。有些组织别无选择，只能寻找新的财源，要么直接从事有组织犯罪活动，要么通过收取“革命税”，向犯罪组织以及合法的工商企业敲诈勒索。[4: 69]

国家控制力有限的弱国往往容易沦为有组织犯罪的牺牲品，西西里岛和哥伦比亚就是标准的例子。但这些国家也可能成为恐怖主义的目标。非洲（塞拉里昂、索马里、利比里亚）和亚洲（阿富汗）的弱国使得有组织犯罪可以同该国的盗贼统治者或当地军阀沆瀣一气，共同掠夺该国的钻石、黄金、热带木材、珍稀动物物种、以及各种资源。当军阀也开始利用恐怖主义手段的时候，恐怖主义和有组织犯罪之间的界线就变得模糊不清了。

这种新兴的经济体往往无视国界的存在，他们遵循的是影子国家的领土发展逻辑。有一位作者称之为“代理国家”，[15] 还有人称之为“空壳国家”。[16] 这些组织大多都在幕后，为世界各地不稳定的经济体和政治边缘地区提供武器、雇佣军和奢侈品。这种情况正适合野心勃勃的政治冒险家，他们既渴望经济权力，又梦想得到政治控制。

有组织犯罪集团和恐怖主义组织之间的某些结构相似性确实惊人。有组织犯罪问题研究人员时常强调，在当今的秘密组织当中，极少存在典型、大规模的金字塔形或结构严密的有组织集团。恐怖主义研究则表明，当今的普遍规律是基层结构和网络，而不是大型组织。

“有组织犯罪”和“恐怖主义”指的是多种截然不同的犯罪和政治暴力活动。一方面，这些团体通过个人暴力或威胁使用暴力的手段来“组织”犯罪，其主要犯罪形式是有组织的敲诈勒索。他们的作用是为签署“商业”合同创造安全的环境，确保“协议”得到遵守，“商

业”伙伴之间的纠纷得以平息。在国家部分或者完全无法保障合同安全的地区,便由这些组织为所欲为,比如西西里岛[17]以及1989年之后的俄罗斯联邦。[18, 19]此外,这些组织还活跃在国家事实上已经不再过问的领域(出售酒精、毒品或色情制品,拉皮条,赌博)。在一些国家、区域、或者毗邻地区,此类有组织犯罪控制着各种非法活动以及部分合法活动,而且往往形成垄断地位。[20]发生在俄罗斯联邦的某些活动表明,有组织犯罪集团可能会采取等级制形式。

此外还有另一种有组织犯罪形式,涉嫌生产、走私和销售非法物品及服务:贩运毒品和武器,走私人口,贩运人口(特别是妇女),放高利贷,买卖珍稀动物物种和热带木材,倾销有毒废料,等等。从事这些活动的犯罪组织没有领土野心,会尽量避免同政府当局和执法部门发生正面冲突。同黑手党、三合会以及野寇崽等组织(基本上属于第一类犯罪组织)的分支机构相比,这类商业犯罪组织的数量要多得多。但是,这些组织不稳定,组织结构也不够严密,通常由行动灵活的小规模罪犯团伙或者基层组织构成。非法商业的这种松散组织形式在竞争激烈、变化多端的犯罪领域是很实用的,能够帮助其成员远离执法机构的视线。[21]

恐怖主义组织包括多种类型,要对其进行概述显然很困难。为影响政治发展进程,所有各类恐怖主义组织都会利用极端的暴力手段来恐吓民众,这是不争的事实;但是针对具体恐怖主义组织及其活动的研究却支持这样一种观点:这些组织之间的差异要大于相似点。[22]恐怖主义分子追求左翼或右翼政治目标,捍卫受压迫的少数群体,具有宗教动机,或者只寻求单一目标(比如,动物解放阵线以及主张关闭堕胎诊所的运动)。

恐怖主义的类型很可能在一定程度上决定着恐怖主义组织的构成方式及其是否同有组织犯罪有牵连。与那些“疯狂”组织相比,具有政治目的的恐怖主义组织更有可能同有组织犯罪相互勾结。有些基层恐怖主义组织完全独立运作,但也有些恐怖主义分子得到、或者曾经得到(外国)政府的支持,甚至是由这些政府一手组织起来的。

可以假设，如果有组织犯罪和恐怖主义分子以某种方式得到政府或者情报机构等政府部门的支持、鼓励、或协助，双方的相互勾结就更加顺理成章了。

恐怖主义组织和上文提到的从事走私活动的有组织犯罪集团的共同点之一，就是二者均没有稳定而严密的组织结构；在大多数情况下，是由各自为政的犯罪团伙组成的松散集团。V. 季什科夫等人认为，这种“群龙无首的抵抗”是未来恐怖主义的发展范例。[23] 大多数恐怖主义组织从未走完其成长阶段；只有当这些组织发展成为叛乱集团或游击武装的时候，他们才需要更加严密的组织形式。

不同的有组织犯罪和恐怖主义之间相互勾结的形式必然有所不同。可以认定，同那些操纵地下活动的有组织犯罪集团相比，恐怖主义分子同生产、走私和销售违禁品的组织相互勾结，可以获得更加丰厚的利润，反之亦然。同那些发动突然攻击、只能造成短期恐慌、单枪匹马的狂热团体相比，有组织犯罪更愿意同能够切实发挥政治影响的强大组织联手，这对他们更有利。

在某种程度上，卷入上述两种犯罪的人也具有某些相似性。两类组织往往都从同一类边缘群体中招募其大部分成员，这些人经受着社会、文化或者政治挫折（应力理论）。两类组织的成员都喜欢冒险，追求兴奋和刺激，鄙视正常社会规范。或许可以这样区分一下：恐怖主义组织培养领导人才，秘密犯罪组织则培养必要的行动技能和谋生能力。

此外，二者具有相同的动机：对权力的觊觎。这看来并非十分重要的动机因素。恐怖主义分子留给人们的普遍印象是，甘愿为政治信仰而牺牲性命的狂热分子。假如恐怖主义分子从事自杀性任务，他们也就放弃在这个世界上行使权力的机会，至少他们本人（而非组织）不再有这个机会了。论述恐怖主义根源的各种文献很少直接提及权力因素。但是，很多恐怖主义分子仍然活着，并不打算牺牲自己的生命。从他们身上可以看出，他们是何等沉醉于名望和权力。[24]

众多恐怖主义运动都以其叱咤风云的领导者的名字来命名，这其中并非没有道理。迈克尔·伊格纳季耶夫提出了这样一个问题：恐怖主义分子以实现更高理想的名义，侵犯了生命权和自由权等基本人权，他们对此如何解释？[25] 他将那些以金钱或权力为真正目标的人称为“机会主义恐怖分子”。\* 乌萨马·本·拉登和拉姆齐·优素福等当代著名恐怖主义分子的个人经历表明，他们当中有很多人属于这一类，哥伦比亚武装革命军、爱尔兰共和军、以及阿布沙耶夫集团的某些领袖也不例外。[26] 令人感到惊奇的是，当今黎巴嫩政坛上的很多人物都是从民兵起家的，通过种植毒品致富；而财富显然巩固了他们的政治地位。[3]

有组织犯罪研究没有对权力主题的真正价值进行过评估。在分析人们为什么要加入黑手党时，给出的第一条理由往往是渴望发财。但是，伊格纳季耶夫在分析了意大利叛节者的证词之后得出结论认为，对于权力的渴望，特别是对当地权力的渴望，是比追逐财富更加重要的动力。[27] 有组织犯罪的头目一再声称自己从事秘密活动，遵循保持沉默的规则。但是，黑社会分子的自传体回忆录却揭示出他们原来也热衷于名望和权势。[28]

上述种种相似点是否能够帮助读者更好地理解两种犯罪形式之间的关联和可能存在的共生关系呢？恐怖主义和有组织犯罪之间的相互转换又该如何解释呢？叛乱分子何时会变成罪犯？罪犯何时会变成叛乱分子？这些问题都需要在详细的个案研究中给予一一解答，文本仅就此提出一些可能性：

(a) 在有组织犯罪和恐怖主义运动当中，领袖往往是著名人物，正如上文所述，这些组织多以其领袖的名字来命名。假如领袖死亡或者入狱，会出现什么情况？恐怖主义组织会堕落为抢劫团伙吗？乌兹别克叛乱头目朱马·纳曼加尼所领导的组织就出现了这种情况。纳曼加尼死于2001年；在他死后，这伙匪帮开始四处绑架，勒索赎金。

---

\* 赫尔曼·劳施宁在《破坏之声》一书中最早使用了这个词（英文书名：*The Voices of Destruction*）（纽约，欧罗巴出版社，1940年）。

(b) 假如政府当局解决了叛乱恐怖主义分子关注的政治问题，使后者失去了其存在的理由，会出现什么情况呢？这些人可能已经习惯了某种生活方式，无法就此放弃。他们或许过分热衷于恐怖主义所特有的暴力行为。这正是哥伦比亚历届总统所面临的障碍，他们希望以和平的方式解决恐怖主义问题。哥伦比亚武装革命军和民族解放军等叛乱武装已经形成了自己的生存方式，他们向毒梟收取保护费，绑架人质，勒索赎金。一些武装甚至有了自己的贩毒组织。

(c) 假如政府当局成功地打击了有组织犯罪，陷入绝境的黑手党家族又会发生什么情况呢？大毒梟巴勃罗·埃斯科瓦尔会毫不犹豫地采取恐怖主义分子的做法，谋杀或者恐吓政治家、法官、警察、甚至是新闻记者。意大利黑手党也曾经在佛罗伦萨的乌菲齐画廊等公共建筑物附近引爆汽车炸弹，以此来威胁主管当局，阻止政府通过反黑手党立法。某些犯罪理论学者认为，制造恐怖主义的普遍恐慌局势，有利于实施有组织犯罪。这听起来倒也合情合理，但事实的确如此吗？

(d) 此外，在长期武装冲突的情况下，很可能发生广泛的蜕变现象。一场内战“可能造就这样一代人——在生产力最旺盛的时期，他们掌握的惟一技能是打仗；因此，即便在冲突逐渐平息之后，这些人为了谋生，也很容易走上犯罪的道路”。[13: 82] 假如事实的确如此，那么利比里亚和塞拉里昂等国前景堪忧，因为这些国家有太多的儿童已经习惯于打仗和洗劫。

## 认为二者之间不存在关联的反对意见

弗兰克·J·齐卢福在提交给美国众议院司法委员会犯罪问题小组委员会的报告中指出：“有组织犯罪和恐怖主义的目标各不相同。有组织犯罪关注的是生意。对于他们那些有利可图的活动而言，吸引的注意力越少越好。恐怖主义的目标则刚好相反，公众的广泛关注往往是他们刻意追求的效果。但是在毒品贸易方面，有组织犯罪和恐怖主义之间的联系正在变得日益紧密。” [29]

有组织犯罪和恐怖主义是不能以罪行来区分的，因为二者会犯下一些同样的罪行，区别在于犯罪者的动机。上一章曾经指出，有组织

犯罪集团和恐怖主义组织都在失意群体中招募成员,但这中间存在着重要差异:参与有组织犯罪的人通常出身较低的社会经济阶层,而恐怖主义分子则大都来自中产阶级。这种区别绝非无足轻重。有这样一些恐怖主义分子,无论其是否被洗脑,他们唯一的动机是思想原则和政治信仰。在他们看来,恐怖主义是迫使世界各国政府屈从于他们的政治、经济和社会要求的一种手段。他们不希望同传统意义上的犯罪分子产生瓜葛,因为这样做很可能会损害政治声誉。至少在公众场合,他们鄙视同犯罪分子之间的任何交往。恐怖主义分子的目标是争取更多的政治追随者,他们往往将法庭视为在全世界面前为自己的事业进行辩护的讲坛。[4: 66]

在真正的职业罪犯看来,抱有政治目标的恐怖主义分子的所作所为,即便说不上彻头彻尾的“荒诞不经”,至少也是不可理喻的。为什么有人在明知发财无望的情况下还甘冒如此大的风险呢?有谁想公开挑战政府,而不是躲避或者拉拢腐蚀政府官员呢?让非法活动保持低调,尽可能秘密活动,不是更符合情理吗?利用极端暴力手段来吸引注意力,难道不是愚蠢的行为吗?有组织犯罪的思想根源是利用各国当前经济和道德体系的缺陷与不足,并由此来创造机会(将毒品等某些物品规定为违禁品,廉价合法劳动力的匮乏,处理废料的成本高昂,等等)。从这个角度来看,有组织犯罪属于传统犯罪。解决社会和政治问题,就能消灭有组织犯罪。

犯罪社会里的意识形态分歧可以轻而易举地消弭于无形,这往往令人惊诧不已。参与“灰狼”组织的土耳其极端民族主义分子和隶属于库尔德斯坦工人党的库尔德活动分子在土耳其以及欧洲和美洲的移民群体当中是公认的死敌,但双方在走私海洛因和贩运人口的问题上则是一拍即合。[30] 在黎巴嫩,相互对立的所有政党,无论是基督教、逊尼派、什叶派、穆斯林、还是德鲁兹教派,无一不从毒品贸易中获利。在大麻和罂粟面前,意识形态的斗争戛然而止。这种例子还有很多。此类情况主要发生在有组织犯罪的头目和恐怖主义的领袖身上。他们或许来自不同的社会阶层,但是对于权力和个人财富的共同追求使得双方的合作轻而易举地便转向了有组织犯罪。

应该以悉心的经验性研究作为这个问题的最终评判。在反复权衡了支持和反对汇合假设的两种意见之后，笔者认为前者更有说服力。要预测哪一类犯罪组织的地位更高，生命力更长久，或许可以做如下猜测：恐怖主义分子很可能会满足于真正犯罪分子的舒适生活，而相比之下，黑手党头目则不太可能转变为恐怖主义分子。在长期面对诱惑的时候，贪婪往往比思想意识更加强大。新近出现的“有组织犯罪恐怖主义分子”集团是一个混合型组织，其成员资助、支持、以及 / 或者积极参与恐怖主义行动，目的是满足个人利益，攫取更多的权力和财富。在这个意义上讲，有组织犯罪可能是任何一次合并的结果。当前及今后的事态发展能否证实上述预测理论，应作为一项研究主题。

## 研究课题

本文作者强调，有必要就恐怖主义分子和犯罪分子之间可能存在的关联开展经验性研究。持同样观点的还有乔治·安德烈奥普洛斯，他提出：“构成坚实理论基础的应该是具体个案，而不是一系列抽象的假设。” [31] 笔者认为，在恐怖主义分子和有组织犯罪之间存在或者可能存在关联的所有个案当中，在初步调查的基础上提出的以下这 10 个问题或许可以作为深入开展调查工作的指导方针：

1. 这种合作形式是在何种政治条件下形成的？
2. 哪一类有组织犯罪适合哪一类恐怖主义？哪些类型互不相容？
3. 是否有证据表明本国或者外国政府当局对于推动合作进程进行了干预？
4. 此类组织的哪些结构特点说明其可能出现汇合趋势？
5. 最常见的是哪些类型的联盟及汇合？

6. 双方合作的具体基础是什么? 两个组织分别利用对方哪一点?
7. 传统罪犯和恐怖主义分子如何消除双方在价值观取向和阶层背景方面的差异?
8. 是否有证据表明双方争夺权力的方式明显一致?
9. 是否所有的有组织犯罪均以利润为主要目标? 在某些行动可以攫取政治资本的情况下, 是否会出现例外?
10. 从长期观点来看, 政治思想动机和犯罪物质动机, 哪一种因素更加重要?

## 参考文献

1. Howard Abadinsky, *Organized Crime* (Chicago, Nelson-Hall, 1990).
2. Paul Wilkinson, *Political Terrorism* (New York, Wiley, 1974), p. 33.
3. Rachel Ehrenfeld, *Narco-Terrorism* (New York, Basic Books, 1990), p. xix.
4. Alex P. Schmid, "The links between transnational organized crime and terrorist crimes", *Transnational Organized Crime*, vol. 2, No. 4 (1996).
5. Michael D. Lyman and Gary Potter, *Organized Crime* (New York, Prentice Hall, 1997), p. 307.
6. Walter Laqueur, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction* (London, Phoenix Press, 1999), p. 211.
7. Alex P. Schmid, *Links Between Terrorist and Organized Crime Networks: Emerging Patterns and Trends* (Milan, International Scientific and Professional Advisory Council, 2004), p. 191.
8. Phil Williams and E. U. Savona, eds., "The United Nations and transnational organized crime", *Transnational Organized Crime*, vol. 1, 1995, p. 3.
9. Phil Williams and Roy Godson, "Anticipating organized and transnational crime", *Crime, Law and Social Change*, vol. 37, No. 4 (2002), p. 320.
10. Glenn E. Schweitzer, *Super Terrorism: Assassins, Mobsters and Weapons of Mass Destruction* (New York and London, Plenum Trade, 2002), p. 288.
11. Tamara Makarenko, "Transnational crime and its evolving links to terrorism and instability", *Jane's Intelligence Review*, November 2001.
12. Tamara Makarenko, "The ties that bind: uncovering the relationship between organized crime and terrorism", in H. G. van de Bunt, D. Siegel and D. Zaitch, eds., *Global Organized Crime: Trends and Developments* (The Hague, Kluwer Law International, 2003).

13. Robin Thomas Naylor, *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy* (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2002), pp. 56-57.
14. Henner Hess, "Like Zealots and Romans: terrorism and empire in the 21st century", *Crime, Law and Social Change*, vol. 39, No. 4 (2003), p. 345.
15. Carolyn Nordstrom, "Shadows and sovereigns", *Theory, Culture and Society*, vol. 17, No. 4 (2000), pp. 35-54.
16. Loretta Napoleoni, *Modern Jihad: Tracing the Dollars Behind the Terror Networks* (London, Pluto Press, 2003).
17. Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1993).
18. Frederico Varese, *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy* (Oxford, Oxford University Press, 2001).
19. Vadim Volkov, *Violent Entrepreneurs: The Use of Force in the Making of Russian Capitalism* (Ithaca, New York, Cornell University Press, 2002).
20. Thomas Schelling, *Choice and Consequence* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1984).
21. Peter Reuter, *Disorganized Crime: Illegal Markets and the Mafia* (Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology Press, 1983).
22. Isaac Cronin, *Confronting Fear: A History of Terrorism* (New York, Thunder's Mouth Press, 2002).
23. Valery Tishkov, "Roots of terror", unpublished manuscript (November 2002).
24. Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (New York, Columbia University Press, 1998), pp. 169-180.
25. Michael Ignatieff, "Human rights, the laws of war, and terrorism", *Social Research*, vol. 69, No. 4 (2002).
26. Simon Reeve, *The New Jackals: Ramzi Yousef, Osama Bin Laden and the Future of Terrorism* (Boston, Northeastern University Press, 1999).
27. Letizia Paoli, *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style* (Oxford, Oxford University Press, 2003), pp. 151-154.
28. Thomas A. Firestone, "Mafia memoirs: what they tell us about organized crime", *Journal of Contemporary Criminal Law*, vol. 9, 1993, pp. 197-220.
29. Testimony of Frank J. Cilluffo, United States House of Representatives, Hearings before the Subcommittee on Crime, House Committee on the Judiciary, *The Threat Posed by the Convergence of Organized Crime, Drug Trafficking, and Terrorism*, 107th Congress, 1st session (2000) ([www.house.gov/judiciary/cill1213.htm](http://www.house.gov/judiciary/cill1213.htm)).
30. Frank Bovenkerk and Yücel Yesilgöz, *De Maffia van Turkije* (Amsterdam, Meulenhoff, 1998).
31. George Andreopoulos, "Studying American grand strategy: facets in an 'exceptionalist' tradition", *Diplomacy and Statecraft*, vol. 2, No. 2 (1991), p. 226.



# 恐怖主义经济学

理查德·H. 沃德\*

## 内容提要

2001年9月11日对美利坚合众国的袭击，通过全球经济体不断发生后效。全世界恐怖主义造成的恶果，从养家糊口的人丧失生命和失业带来的经济损失，到安全措施的需要、政府资源的重新配置和私人工商企业的亏损等不可估量的代价，总计高达数千亿美元。这种代价并非仅从财务角度衡量，而且从其对世界各国政府和私营部门的冲击来衡量。

## 导言

2001年9月11日对美利坚合众国世界贸易中心和五角大楼的袭击，向全世界突出展现了恐怖分子的暴力行为所造成的人员代价和经济代价。虽然恐怖主义肯定不是一种新现象，但2001年“9·11”袭击的严重性淋漓尽致地说明了恐怖主义对全球经济的冲击。本文将探讨这种冲击在几个方面的表现。

这些代价并非只是从财务损失和人类痛苦的角度来衡量的，也从其对世界各国政府和私营部门的冲击来衡量。本文重点围绕与世界贸易中心、而不是五角大楼遭到的袭击有联系的代价进行讨论，因为后者的损失至今不得而知。

可以把极端暴力袭击归罪于一些个人和集团，他们的目标因国家不同而各有所异。人们时常把恐怖主义归咎于宗教和文化差异。西方

---

\* 理查德·H. 沃德现任美国得克萨斯州亨茨维尔萨姆休斯敦州立大学犯罪司法中心院长兼主任。他还是在伊利诺伊州注册的非营利性法人团体——国际犯罪司法有限公司办事处执行主任。目前，他正在从事联邦资助的两个反恐研究项目。笔者十分感谢肖恩·希尔、辛迪·摩尔斯、丹尼尔·马布雷、泰勒·卡特和内森·莫兰对本文的研究所提供的帮助。

有不少人将伊斯兰教视为暴力的罪魁祸首；而许多穆斯林教徒则把西方世界、尤其是美国看作世界上诸多问题的根源所在。遗憾的是，这两种观点都不正确。极端主义的宗教信仰和文化歧见确实可以成为某些恐怖分子的动机；不同的政治思想信念也可能是其他一些恐怖分子的动机。但不存在单一的动机成因。

由于多种多样的原因，一些被剥夺了权利的心怀不满的人选择了恐怖主义，他们想要通过暴力手段来达到政治或社会目的。历史上，大多数国家的极端主义运动很少有成功的，尽管成千上万的人直接或间接地因为恐怖主义而丧命。不幸的是，过去50年来，随着全球经济一体化的进程快速发展，随着恐怖主义的手法变得愈发老练，没有任何国家能够幸免于这种政治暴力的威胁和冲击。

人们可以围绕导致某些集团选择把炸弹当作矫正世间不平之手段的种种起因和不义之举——其中不乏合法的不义行为——而争论不休。可是归根到底，最可能蒙受恐怖主义之害的是无辜的平民和公职人员，是世界上绝大多数的老百姓，他们不求别的，只不过希望平平安安地过日子；他们追求的是实现自我，为的是让自己和家人生活得好一点儿。

恐怖主义在全球各地造成的恶果，从养家糊口的人丧失生命和失业带来的经济损失，到安全措施的需要、政府资源的重新配置和私人工商企业的亏损等不可估量的损失，用各种货币计算，损失额均以数十亿计。

全世界的恐怖主义威胁正在逐步升级，在全球经济一体化的背景下，我们将面临怎样的经济后果？

## 问题的范围

关于恐怖主义的定义众说纷纭，但大多数专家一致认为，恐怖主义企图使用武力或利用人们对武力的恐惧来达到某种政治目的。过去50年来，在包括美国在内的许多国家，恐怖主义问题一直持续不

断。在这一历史阶段的初期，恐怖主义活动大多是国内性质的，通常只涉及一个国家，最多两个国家。可是从上世纪八十年代初到整个九十年代，恐怖主义日益国际化。谋杀和爆炸依然是恐怖集团的首要战术，但是个人袭击的暴力程度和人员伤亡愈演愈烈，平民百姓已成为主要袭击对象。

二十世纪是人类史上最富有活力的世纪；在这 100 年内发生的改变日常生活的事例比人类以往经历的任何一个世纪都要多。光是通讯的变化就异常惊人：1900 年的时候，大多数人还依靠面对面的交谈或书信联络。100 年后，在许多国家，甚至连儿童都经常携带手机，而使用因特网更是家常便饭。近年来，电视已经可以拿在手上，功能强大的收音机可以装在口袋里。在交通运输方面，小轿车取代了马匹和火车，几乎可以在任何崎岖的路面上畅通无阻。现在，人们可以在几小时之内飞到一个世纪前需要一周的时间才能到达的地方。武器变得越来越复杂、也越来越普通，并可达到令人惊恐的破坏效果。在对世界贸易中心和五角大楼的袭击中，恐怖分子把平常的器物变成了实施恐怖袭击的手段——此乃不祥之兆。[1]

美国本土的恐怖主义主要是与个别团体有关联，他们通常执着于单一主题的运动，比如动物保护问题，生态与环境问题，堕胎问题，反政府问题，等等。最大的国内袭击发生在 1995 年：在俄克拉何马城默拉联邦大厦的爆炸案中，有 168 人死于非命。

祸及美国的国际恐怖主义主要是攻击美国的驻外设施和公司。虽然美国本土也曾发生过不少有国际牵连的袭击事件，其中有来自国外的个人和团体成了恐怖主义的牺牲品，但是 1993 年发生在纽约世界贸易中心的爆炸，则是针对美国本土公民的首宗重大国际恐怖主义袭击。

上世纪九十年代，全世界的暴力活动日益猖獗，有更多的恐怖分子集团开始从事跨境行动。1999 年总共发生了 150 起国际恐怖主义袭击事件。[2] 穆斯林世界也未能幸免。整个九十年代，埃及、伊拉克、俄罗斯联邦(车臣)、前南斯拉夫地区(波斯尼亚和黑塞哥维那、科索沃和桑扎克)爆发的冲突引发了日益严重的经济问题，致使成

千上万的人流离失所。这一时期，以色列与巴勒斯坦冲突一直吸引着国际关注。

非洲和欧洲的恐怖主义也在逐步升级，而大多数恐怖分子抱有分离主义、种族和宗教动机。印度和斯里兰卡的恐怖事件越来越多。在南美洲，恐怖主义在毒品贸易的资助下愈演愈烈，从而产生了“毒品恐怖主义”一词。

这些年来，恐怖主义给各种产业增加的成本不断攀升，金额之巨简直令人手足无措。这其中包括因为财产毁灭、敲诈勒索付款、以及盗窃和蓄意破坏等造成的直接经济损失。此外还有增加保险费、雇用更多的保安人员、加强防范设施和雇用安全顾问等方面的成本上升。[3: 227]

现如今，我们面对着一个陷入暴力困境的世界，而大规模杀伤性武器的威胁已隐约可见。2001年“9·11”袭击更进一步强化了这种威胁，说明易受伤害的不仅仅是美国，任何现代国家都在劫难逃。用一把裁纸刀劫持民航机，是恐怖分子上演的最新手法。此外，紧接在美国“9·11”袭击之后出现的炭疽菌事件，虽然受害者只有五、六个人，但还是暴露了开放社会易受攻击的软肋。

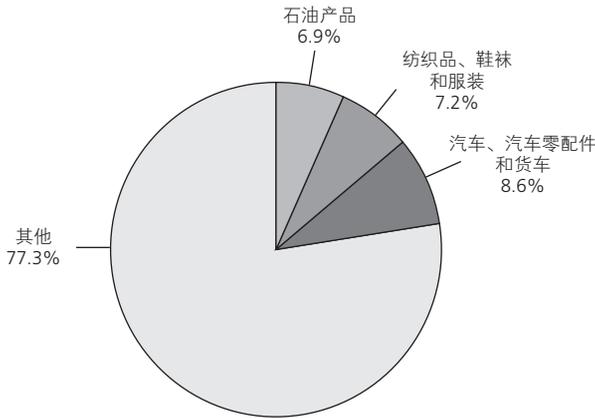
自20世纪80年代初以来，科学界已有不少人表示对生物袭击威胁的忧虑。作为回应，美国政府花了数亿美元来评估各种相关的威胁和免疫策略。给美国军人及其盟军接种疫苗，代价高昂；但在2001年“9·11”事件随后发生的炭疽攻击之后，各方关注的焦点转向了易受伤害的平民百姓。光是针对炭疽菌和天花病毒（一种在20世纪70年代末已基本绝迹的疾病）研发足够的疫苗，就动用了数亿美元。1999年，克林顿总统批准100亿美元预算作为美国反恐经费，而这方面的拨款在当今局势下已经大幅度提升。[4]

恐怖主义对其他国家的影响也很大。全世界付出的总代价难以具体估量，但是大致算起来总有数千亿之多。因恐怖袭击而直接或间接丧命者也不在少数。恐怖主义对安全部队和私营公司造成的代价刚刚开始计量。

### 经济方面

当今的世界经济几乎触及到地球的每个角落。“我们吃的、喝的、穿的、开的、吸的和看的，大部分都是全球经营的公司的产品。” [5: 1] 跨境贸易的主要货物包括汽车及其零配件、货车、石油产品、纺织品、鞋袜和服装（见图 I）。

图 I. 全球市场货物贸易百分比



资料来源: Sarah Anderson, John Cavanagh 和 Thea Lee, *Field Guide to the Global Economy* (New York, New Press, 2000).

此外，旅游、通讯、计算机支持、广告、法律业务和娱乐等与服务有关的行业活动占了全球经济的很大一部分。 [5: 13-14]

纽约城市合作伙伴组织发表的一份研究报告指出， [6] 2001 年“9·11”袭击给纽约市造成的经济损失可能超过 830 亿美元。甚至在保险赔付以后的损失仍然可能超过 160 亿美元，也许比这还要高得多，这要看美国整体经济表现如何。仅在纽约市一地，2001 年第四季度失业人数即达 125,000 人，而且预测其中至少有 57,000 人直到 2003 年底也找不到工作。下曼哈顿区丧失了 30% 的办公空间，从而使得该区剩下的 270,000 个工作岗位也岌岌可危。研究表明，受打击最沉重的是零售业、金融业和旅游业，而且涟漪效应是巨大的。关于这次袭击给美国造成的损失，仅举一例：罗德岛的水产业损失约达 1 亿美元。 [7]

甚至到现在, 保险行业在恐怖保险的问题上依然存在着不确定性。由于世界贸易中心遭到攻击, 保险公司的赔付金额估计为 500 亿美元, 其中再保险公司的最终赔付金额大概占三分之二。若再有一次类似规模的恐怖主义事件, 势必造成比这还要严重的后果, 比如更多的破产、更多的失业和更多的贷款违约。[8] 伦敦劳埃德保险公司估计其风险金额为 27 亿美元, 比较早前的估计数高出 45%。为了抵消这方面的成本, 劳埃德总裁表示, 保险费将增加 40%。[9]

计量恐怖主义造成损失的需要远远超出财务方面的考虑, 但为了本文的目的, 将以货币损失为分析重点。\* 恐怖主义袭击造成的损失清单可以列出长长的一大串, 下表只是其中的一部分。

恐怖主义造成的经济后果是全球性的。经济学家哈维·J·伊格拉什关于 1985 年和 1986 年恐怖主义给一些国家的航空业和旅游业造成经济损失的一项研究发现, 恐怖袭击对环地中海地区造成了下列损失 [10: 46-47]:

- (a) 1985 年, 希腊旅游业收入估计损失了 1 亿美元;
- (b) 1986 年, 意大利商业收入估计损失了 8 亿美元;
- (c) 1986 年, 埃及旅游业收入估计损失了 5 亿美元。

一项关于 1970 至 1988 年恐怖主义对西班牙旅游业影响的纵向研究发现, “按逐月累积影响计算”, 恐怖袭击可能“吓跑了大约 140,000 名游客”。\*\*

从短期来看, 受全球衰退之害最深重的国家恰恰总是那些最经不起打击的国家。被指责为支持恐怖主义的国家往往是世界上最贫穷的

---

\* 人类的痛苦、人员伤亡、对于家人和亲友的打击、由于调整重点而丧失的机会、对于全社会造成的长期心理及社会影响、对于政府决策的冲击、以及公共安全部队所承担的压力, 所有这些成本都无法确切衡量。

\*\* 这些损失均以各种国际媒体、组织和各国政府报告的估计数为依据, 全都是解说性质的。大概需要多年以后才能查明实际损失。[11]

表 1. 2001 年 9 月 11 日纽约世界贸易中心袭击的经济损失估计

(单位: 10 亿美元)

个人和家庭	7.8 <sup>a</sup>
纽约市工薪阶层的损失	3.4 <sup>b</sup>
保险损失 30-50 <sup>c</sup>	
与旅行相关损失 (特别是航空)	7 <sup>d</sup>
旅游业的损失	
纽约市: 旅馆和私营企业的损失	3.5 <sup>e</sup>
纽约市: 金融业务	4.2 <sup>f</sup>
纽约市: 零售业	7.6 <sup>g</sup>
增加的安全成本	10 <sup>h</sup>
设施和设备	
纽约市: 有形资产损失	21.6 <sup>i</sup>
纽约市: 清理场地费用	14 <sup>j</sup>
纽约市: 经济损失 (税收)	16 <sup>k</sup>
基础设施损失	3.7 <sup>l</sup>
纽约市 2002 至 2003 年税收损失	3 <sup>m</sup>
政府紧急财政援助 (航空公司)	15 <sup>n</sup>
总计	146.8–166.8

<sup>a</sup> 纽约联邦储备银行使用“终生所得代价”估计数,或曰个人经济损失估计数,即把一个劳动者从死亡那一年到预期退休那一年的税前年收入累加起来的总和,测定这个数目的总额为 78 亿美元,平均每个受害者大约损失 280 万美元 (Jason Bram, James Orr 和 Carol Rapaport, "Measuring the effects of the September 11 attack on New York City", Federal Reserve Bank of New York, *Economic Policy Review*, vol. 8, No. 2 (2002))。

<sup>b</sup> 据估计,2001 年“9·11”以后,仅纽约市就有 125,000 人失去工作岗位:每月损失工资  $125,000 \times \$2,500 = \$312,500,000$ 。仅在纽约一地的失业者当中,预计有 57,000 人直到 2003 年底也找不到工作:每月损失工资  $57,000 \times \$2,500 = \$142,500,000 \times 24 \text{ 个月} = \$3,420,000,000$  (两年共损失工资总额) (New York City Partnership, *Economic Impact Analysis of the September 11th Attack on New York*, executive summary, New York, 2001)。

<sup>c</sup> 2002 年 3 月,原本估计投保财产损失为 166 亿美元,但是这个估计数在范围上受到相当大的限制,所以美国保险行业组织保险业务局于 2002 年 11 月对其进行了修改。在与世界贸易中心袭击有关的保险赔付的实际计量问题得到解决以前,真实的损失在很大程度上仍然不得而知 (Insurance Services Office, press release, 25 November 2002)。

<sup>d</sup> 《2002 年的世界》,《经济学家周刊》,2002 年。

<sup>e</sup> 2001 年第四季度损失估计 (经济影响分析)。

<sup>f</sup> 同上。

<sup>g</sup> 同上。

<sup>h</sup> 美国政府立法。

<sup>i</sup> 清理和场地重建: 15 亿美元;世界贸易中心大厦被毁建筑物 (总面积大约 1,400 万平方英尺): 67 亿美元;双子星塔大厦账面价值: 35 亿美元;世界贸易中心区被毁建筑: (总面积大约 1,500 万平方英尺): 45 亿美元;世界贸易中心建筑综合设施的内部资产: 52 亿美元。

<sup>j</sup> 2001 年第四季度损失估计 (经济影响分析)。

<sup>k</sup> 同上。

<sup>l</sup> 公共基础设施损失: 地铁: 8.5 亿美元;道路: 5.5 亿美元;公用事业: 23 亿美元 (“9·11”袭击影响计量)。

<sup>m</sup> 美国会计局,《2001 年 9 月 11 日恐怖主义袭击对纽约市税收影响估算审查》,2002 年 7 月 26 日。

<sup>n</sup> 《2002 年的世界》。

国家。阿富汗的问题主要在于该国没有加入世界经济体, 前塔利班统治者从思想意识上和经济上把这个国家拖回到黑暗年代。其他一些穷国虽然通过愈来愈多地参与全球经济而实现了某种程度的经济增长, 但是全球经济衰退不但会损害这些国家的经济前景, 而且会动摇其政治稳定。[12]

由于受到全世界媒体的关注, 2001年的“9·11”悲剧或许最能说明恐怖主义造成的全球经济代价, 但是其他地方的恐怖主义也造成了相当惨重的经济损失。

在美国以外的其他国家发生的恐怖袭击, 一般来说没有引发类似的因果探究。2001年“9·11”事件之后, 全世界的航空业蒙受了巨大损失: 加拿大总共有大约3,000名航空公司职员失去了工作, 比利时、加拿大和瑞士的一些航空公司被迫宣告破产。[13] 一位机场执行官估计, 在这次袭击之后的12个月内, 预计各机场的收入损失可能超过20亿美元, 同时还要额外投入超过10亿美元的安全费用。[14] 加拿大马尼托巴省政府不得不成立一个咨询委员会, 负责协调涉及旅游业的各类公共和私营部门的市场营销活动, 以遏制旅游业损失的急剧攀升, 防止局面失控。[15] 在美国, 失业率达到了20年来的最高点。另据报道, 预计有900万酒店和旅游行业工人将丢掉工作。[16] 据国际劳工联合会估计, “全世界可能会有2,400万人被解雇。”[17] 米尔肯学会进行的一项全国性研究认定, “9·11”袭击同2002年底之前180万人大裁员之间有着莫大的关系。[18]

世界银行总裁詹姆斯·斯沃尔芬森估计, “由于恐怖袭击的结果”, 将有成千上万的儿童死去, “同时大约有1,000万人可能会生活在每日不到1(美)元的贫困线以下。”[19] 在2001年9月11日袭击事件之后的头两个月内, 由于民航业不景气, 燃料消耗量减少, 中东的石油输出国组织(欧佩克)大幅度减少了石油产量, 并被迫降低了每桶的油价。[20] 欧佩克成员国警告说, 如果全世界的石油生产国不能就石油产量上限达成一致, 就有发生“价格战”的危险。\*

---

\* 后来, 是伊拉克危机促使油价居高不下。[21]

除此之外，对全球通讯网络发动攻击也可能会造成损失。“美国和其他国家越来越担心对要害信息结构发动信息攻击的潜在可能性，必须根据以往的经验 and 当前的新情况来探讨相应的对策。” [22] 现在，每日有 1 万亿美元以上的资金通过电子渠道在全世界金融机构间流通。 [23]

### 恐怖主义的筹资渠道

正当全世界的商业领导人采取行动，应对在很大程度上因 2001 年“9·11”袭击而加剧的全球经济衰退的时候，各国政府的领导人和全球组织也行动起来，力图切断恐怖集团的资金来源。在这方面，联合国安全理事会、经济合作与发展组织的洗钱问题金融行动特别工作组和国际货币基金组织在其中发挥了重要作用。 [24]

恐怖主义的资金来源有多种方式，这一经济结构在许多方面与国际有组织犯罪有着相同的特征。尽管有些国家颁布了有关洗钱的新法律，但即便做最乐观的估计，针对此种交易的侦察能力也是十分有限的。恐怖分子的活动和有组织犯罪活动只占全球银行系统数万亿美元流通量的很小一部分，因此难以察觉。

维持一个恐怖主义网络所需要的费用、特别是实施一次恐怖袭击所需的费用相对来说是很小的。诚然，一个组织严密、经费充足的集团可能会有数百万美元的开销，但即便如此，比起反恐费用来，这也是微不足道的。不过，令人担忧的首要问题是大规模毁灭性武器的威胁，这方面通常的确需要较多的研发经费和培训费用。就此而言，由国家赞助或支持的恐怖主义的介入是一个重要问题。

有组织犯罪和买卖武器及毒品是恐怖集团的主要收入来源。据联合国估计，毒品贸易额每年高达 4,000 亿美元左右；自冷战结束以来，轻型武器的贸易额也在大幅度增长。 [5: 14] 例如，哥伦比亚和秘鲁的恐怖集团就依赖毒品交易筹集部分经费，毒品贸易还支撑着中东和远东的恐怖集团。

如果恐怖集团的经费来源超出了支撑个人小团体（通常由可能有固定工作的志愿者组成）的规模，并在实施袭击中小有成功，对筹资的需求就增加了。[5: 130] 这些组织必须筹集资金来购买必要的器材和武器，以便开展别出心裁的各种活动，并掌握让这些器材发挥作用的专门知识。因此，大凡财务有保障的恐怖集团都有其明显的优势。[25]

大多数恐怖集团都有通常涉及下列渠道的一种或数种资金来源：

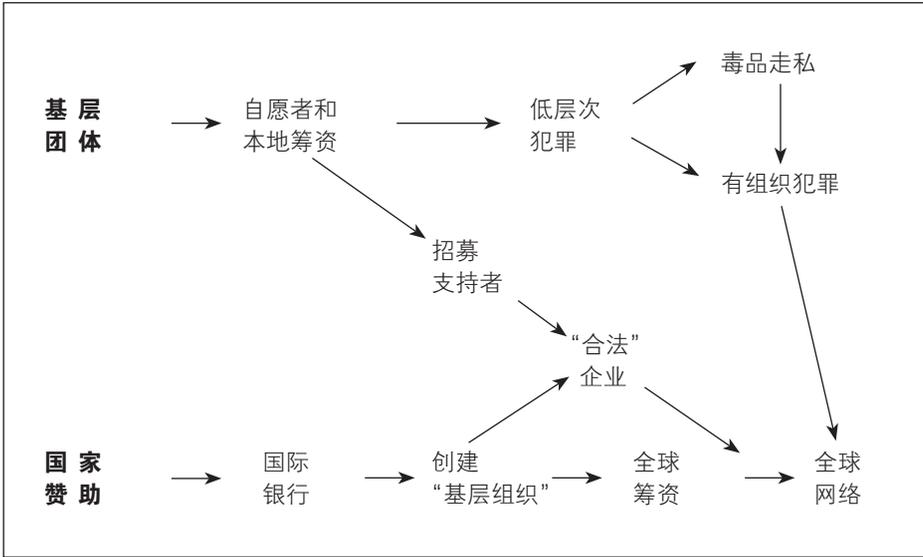
- (a) 国家赞助；
- (b) 全球筹资；
- (c) 合法的工商企业；
- (d) 毒品买卖；
- (e) 就地筹资；
- (f) 普通犯罪活动（抢劫、诈骗等）。

除就地筹资和普通犯罪活动之外，利用银行洗钱和转移资金已司空见惯。一个经典案例就是爱尔兰共和军临时派的例子，尤其是在20世纪70年代，该组织的很大一部分经费来自美国境内的捐款，一般由前沿团体负责操作。在政府和公众压力成功地切断了这一筹资渠道之后，该组织便转而开展一般性犯罪活动，比如走私、收保护费、敲诈勒索和诈骗等。爱尔兰恐怖分子通过威胁出租车公司和公共汽车公司，成功地办起了自己的出租车公司和公交公司，由此筹措了数百万美元资金。[26]

过去10年来，恐怖分子集团越来越多地通过毒品贸易来筹集活动经费。这样的实例很多，比如秘鲁的“光辉道路”；哥伦比亚的“4月19日运动”（M-19）和哥伦比亚武装革命军；缅甸的克伦民族联盟；以及斯里兰卡的泰米尔猛虎解放组织等。在世界最大鸦片生产

国——阿富汗，还有波斯尼亚和黑塞哥维亚，当地的恐怖集团也被指控从事毒品贸易活动。迪什曼断言，这些集团大多不属于有组织的犯罪实体，而是形成了自己的犯罪网络（见图 II）。[26]

图 II. 国际恐怖主义筹资渠道的演化



国家赞助恐怖主义组织一般采用如下两种形式中的一种：建立一个组织或者签署一份协议，用以支持一个无赖国家的某个现有运动。不论哪种情况，赞助国都能提供资金、技术资源、培训和先进的武器。自冷战结束以来，国家赞助的恐怖主义活动已从欧洲转移到非洲和中东的一些国家。虽然国家赞助恐怖主义的现象有所收敛，但是反对全球化的个人和松散集团的数量与日俱增，现已成为一个主要问题。

美国总统乔治·沃克·布什在 2001 年“9·11”袭击之后发表的“反恐之战”宣言，同时还标志着其他许多国家的政府针对恐怖主义威胁开始对外交政策做出重大调整。当前的重点目标是基地组织，但是国际和国内的反恐运动范围要比这广泛得多，现已融入更大范围的国际合作，力图抗击一切形式的恐怖主义。首要目标就是恐怖分子集团的筹资机制。

## 总结和结论

可以把2001年的“9·11”袭击事件视为世界各国努力消除多种形式的恐怖主义的催化剂。联合王国政府的一份文件估计此次恐怖事件造成的经济损失为5,000亿美元。[27] 不过, 经济损失还仅仅是一种衡量标准; 恐怖主义事件给人们的心理和感情带来的沉重打击, 给许多国家的政局稳定造成的冲击, 都是无法估量的。

经济损失不仅限于个别国家; 无论发展中国家, 还是发达国家, 都受到了影响。恐怖主义的代价也不能用某个集团的某次恐怖行动的结果来直接衡量; 恐怖主义的重大代价在于, 给那些家破人亡、失去工作、或者生活质量大不如从前的普通公民的生活造成了间接而持久的影响。

恐怖主义并非一种新现象, 但是新武器、新策略以及新的攻击目标的出现, 确实增加了恐怖主义的威胁。没有任何国家能够单枪匹马地成功开展一场反恐斗争, 因为我们现在生活在一个相互依存的世界大家庭里。消除恐怖主义的惟一希望, 最终在于各国和国际组织联手抗击恐怖主义。

## 参考文献

1. William Dyson, “Terrorism”, Internet presentation for the Texas Commission on Law Enforcement Officer Standards and Education, United States of America, 2001.
2. John P. Holms and Tom Burke, *Terrorism: Today's Biggest Threat to Freedom*, rev. ed. (New York, Pinnacle Books, 2001).
3. Harvey J. Iglarsh, “Terrorism and corporate costs”, in *Terrorism: An International Journal*, vol. 10, No. 3 (1987).
4. Judith Miller, Stephen Engelberg and William Broad, *Germes: Biological Weapons and America's Secret War* (New York, Simon and Schuster, 2001).
5. Sarah Anderson, John Cavanagh and Thea Lee, *Field Guide to the Global Economy* (New York, New Press, 2000).
6. New York City Partnership, *Economic Impact Analysis of the September 11th Attack on New York*, executive summary (New York, 2001).
7. Cable News Network, *Morning News*, 26 December 2001.
8. R. J. Hillman, “Terrorism insurance: rising uninsured exposure to attacks heightens potential economic vulnerabilities”, testimony before the United States

House of Representatives Committee on Financial Services, Subcommittee on Oversight and Investigations, Washington, D.C., 27 February 2002.

9. Andrew Cave, "Lloyd's terror bill rises 45 per cent to £1.9 billion", *Daily Telegraph*, 7 December 2001.
10. Harvey J. Iglarsh, "Fear of flying: its economic costs", *Terrorism: An International Journal*, vol. 10, No. 1 (1987).
11. Walter Enders and Todd Sandler, "Causality between transnational terrorism and tourism: the case of Spain", *Terrorism: An International Journal*, vol. 14, No. 1 (1991), p. 57.
12. B. Singleton-Green, "The costs of terror", *Financial Times*, 31 October 2001.
13. George Robertson, "Black day for airline industry 'imperiled' by New York plane crash", *Calgary Herald*, 13 November 2001.
14. D. Marchini, "Airports struggle along with airline industry", *Cable News Network*, transcript no. 112104cb.102, 21 November 2001.
15. S. Soccoccio, "Sept. 11th aftermath: the tourism industry", *CBC News*, October 2001.
16. Hamisah Hamid, "Jobs threat for 9m in world's hotels, tourism industry", *New Straits Times Press* (Malaysia), 23 November 2001.
17. *Business Day*, "South Africa: attacks lead to massive job losses", 9 November 2001.
18. *Chicago Tribune*, "Attacks tied to 1.8 million job cuts: '03 rebound seen", 11 January 2002.
19. *Ghanaian Chronicle*, "Africa, America and the terrorist menace", 8 November 2001.
20. B. Lewis, "Oil prices dive on plane crash news", *Toronto Star*, 13 November 2001, p. C03.
21. B. Stanley, "OPEC members admonish non-OPEC producers to share burden of cutting oil output to steady prices", *Associated Press*, 14 November 2001.
22. Gregory J. Rattray, *Strategic Warfare in Cyberspace* (Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Massachusetts, 2001).
23. Kurt M. Campbell and Michèle A. Flournoy, *To Prevail: An American Strategy for the Campaign Against Terrorism* (Center for Strategic and International Studies Press, Washington, D.C., 2001), p. 130.
24. Stephen Fidler, "IMF mulls approach on terrorist funding", *Financial Times*, 12 November 2001.
25. B. A. Jackson, "Technology acquisition by terrorist groups", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 24, No. 3 (2001), p. 201.
26. Chris Dishman, "Terrorism, crime and transformation", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 24, No. 1 (2001), p. 48.
27. *Der Spiegel*, No. 48, 24 November 2003, p. 133.



# 恐怖新经济： 恐怖分子如何筹集资金

洛蕾塔·纳波莱奥尼\*

## 内容提要

近 50 年来，各种武装叛乱集团想方设法建立他们自己的经济——恐怖新经济。这一经济体系形成于冷战期间两大集团周边燃起战火之时，而在恐怖主义私有化的进程中，当各种武装组织业已制定自筹资金战略之时得以大幅增长。近年来的世界经济全球化又为其提供了新的推动力；现代恐怖集团能够利用形形色色的合法及非法的商业活动来筹措资金。恐怖新经济与全球非法犯罪经济合为一体，造就了一个急速成长的经济巨人，其年交易额已达 1.5 万亿美元，相当于大不列颠及北爱尔兰联合王国国内总产值的两倍。这条脏钱之河主要在西方经济体内循环，对西方经济体系的安全和稳定构成一种持久的威胁。反恐之战的关键一步应当是斩断恐怖新经济与传统合法世界经济体之间的互相依存关系。

## 导言

人们时常把武装叛乱集团比作商业犯罪组织，比如说“基地组织”是个“跨国恐怖公司”。自 2001 年 9 月 11 日以来，学术界和调查人员经常应用有组织犯罪的模式来研究伊斯兰恐怖组织的结构和活动。[1] 这种做法虽然广为采纳，但在政治暴力研究方面有其局限性。从恐怖主义经济学分析来看，武装组织的动机一般有别于犯罪组织的动机。此外，不同组织之间以类似国家的形式相互交往。至

---

\* 洛蕾塔·纳波莱奥尼 (Loretta Napoleoni) 是一位经济学家，获罗马大学经济学博士学位和约翰·霍普金斯国际研究院的国际关系硕士学位，并在伦敦经济学院以恐怖主义为题发表博士论文。纳波莱奥尼著述颇丰，并编辑和翻译了多部有关恐怖主义的书籍。普拉托 (Pluto) 出版公司 2003 年 9 月出版了她撰写的《现代圣战：追踪恐怖网络背后的金元》。

少在经济范畴内，他们的行为方式更接近国家，而非有组织犯罪集团。这一论断的证据是：以往20年来，武装组织已经有能力创建各种可持续的经济联系，而这些经济联系又为一种综合性较强的经济体系奠定了基础——恐怖新经济。<sup>\*</sup> 这个独特的经济体是现代恐怖主义的资金生命线，它把合法的和非法的国际经济结合到一起。

本文探讨了以恐怖主义组织之间的相互作用、以及恐怖主义组织与犯罪组织、合法组织或国家之间的相互作用为基础和主干建立起来的这个经济体系的主要成分；首先分析恐怖主义组织所掌控的各种收入来源，然后重点分析以恐怖新经济为其组成部分的国际非法经济体的运行和规模。

### 犯罪组织与恐怖组织的比较

普通有组织犯罪与政治恐怖主义之间的关键区别在于这两种现象的动机不同，并由此决定了其各自开展活动的方式。贪婪是刑事犯罪的原动力，累积财富是其首要会计准则。由此可见，犯罪组织的运作方式同合法的私营公司非常相似，其最终目标是利润和积累。因此，犯罪组织像公司企业那样通过资产负债表的调节经由会计系统来管理货币流量。可是，恐怖组织持有政治动机，其最终目的不是金钱，而是政治目的：即用另一种形式的政府来取代现政府，比如用乌萨马·本·拉登的新哈里发权力取代沙特阿拉伯的沙特政权，或者像联军入侵阿富汗之前的塔利班政权那样。

与有组织犯罪集团形成鲜明对照的是，恐怖主义组织对付款比对洗钱更感兴趣。他们靠合法生意赚钱，所以无需洗钱；他们需要在全世界基层组织和潜伏特工网络内部分配经费。为此，近年来有些恐怖主义组织十分注重货币操纵，即通过其下属组织和某些金融机构

---

<sup>\*</sup> 这种经济体系是上世纪下半叶政治暴力的演化结果：即从国家支持的恐怖主义演变到恐怖私有化和“护壳国”的出现。现代圣战是恐怖新经济的主要动力。在此使用“恐怖”而不是“恐怖主义”一词，旨在区分有关此种现象的经济分析和政治分析。

的对口银行组成的国际网络、以及其他货币手段（比如“哈瓦拉”地下汇款系统），躲避检查，转移巨额资金。[2]

## 主要恐怖主义组织的收入来源

武装组织的主要国际收支流入量可以按其来源分为三大类：(a) 合法生意（即本质上不违法的活动）；(b) 违反或逃避法律义务的非收益；以及 (c) 犯罪活动。合法生意收入包括武装组织控制下的公司所赚取的利润（例如埃及伊斯兰圣战组织在中东拥有数家蜂蜜专卖店）以及慈善团体和个人的捐款。非法收入源自各种合法资金的转移，但也包括来自政府提供的秘密援助。犯罪活动涉及范围很广，这是恐怖组织国际收支的最大一项收入来源，其中包括通过绑架、勒索、盗窃、诈骗、抢劫、走私和洗钱等犯罪所得。

## 合法收入

国外侨民的直接汇款以及通过特设金融机构（例如爱尔兰共和军临时派的北爱尔兰援助委员会）的汇款，是恐怖组织国际收支的一项重要流入。巴勒斯坦解放组织对侨居国外的所有巴勒斯坦人征收 5% 的所得税。20 世纪 90 年代末，旅居德国和瑞士的阿尔巴尼亚移民以通过类似的方式，将其收入的 3% 捐献给战斗在科索沃的科索沃解放军。

此类汇款是一个主要外汇来源，但移民的贡献并非仅限于现金方式。在科索沃战争中，阿尔巴尼亚裔美国人还向科索沃解放军提供通过美国邮购目录购买的无线电、夜视装备和防弹衣等。从技术上来说，这些捐助往往并不违法，因为国家法律对于合法汇款和对武装组织的赞助往往不予区分。例如在美国，直到最近人们还能募集“对反叛组织、集团或军队的捐款，个人或团体参加（这些组织、集团或军队）也不构成犯罪，除非该组织、集团或‘军队’已被列入国务院编制的恐怖主义集团和组织名单。”[3] 该名单随美国对外政策的

波动而变化。例如, 科索沃解放军在最近几年之内曾两度被列入该名单, 又两度从名单中清除。\*

个人捐款在全世界的恐怖主义收入中发挥了很大作用。2002年4月, 波斯尼亚警方向美国司法部移交了一份题为《金链环》的报告。这份文件是在袭击“基地”组织在波斯尼亚和黑塞哥维那境内一间安全密室的过程中发现的, 报告中列有20名最重要的恐怖主义金主的名字。[6] 在这些所谓“恐怖赞助人”当中, 不乏世界上最富有、最有权势的人物。例如, 有报道说名单中包括一位沙特国王的内弟, 《福布斯》杂志把他列为世界排名第一百三十七位的富翁, 身价高达40亿美元。1981年, 这位沙特大亨成立了杜拉·阿勒巴拉卡控股集团公司, 这是一个在15个国家拥有23个分支机构和若干投资公司的银行帝国。报告中还列出了国际伊斯兰救济组织(与乌萨马·本·拉登关系密切的沙特慈善组织)主席, 伊斯兰第一投资银行总裁; 以及乌萨马·本·拉登的一位内弟, 沙特国家商业银行的前所有者, 一位在《福布斯》全球富豪榜上排名第二百五十一位、拥有19亿美元财产的人物, 沙特阿拉伯美国石油公司(Saudi Aramco)前总裁, 沙特前石油大臣。

## 慈善组织

慈善捐款是恐怖主义融资的另一个外汇来源, 这并非新鲜事。慈善团体与恐怖主义组织之间的联系可以追溯到20世纪70年代, 当时, 美籍爱尔兰人在北爱尔兰成立了一些救济天主教教徒孤儿寡母的慈善机构, 用慈善基金来支持爱尔兰共和军临时派。伊斯兰慈善团体在20世纪80年代反苏圣战期间迅速发展壮大。当时, 美国鼓励人们向穆斯林游击队战士提供一切形式的资金援助, 其中包括来自穆斯林国家的捐助。各种慈善捐款通过国际信贷和商业银行送到穆

---

\* 参议员乔·利伯曼曾称赞科索沃解放军说: “为科索沃解放军而战就是为人权和美国价值观而战。”短短数月之后, 科索沃解放军又被重新列入美国国务院的恐怖主义组织名单。[4] “[一位国务院官员]在被问及国务院是否已考虑将科索沃解放军(科解)列入该名单的时候回答说: ‘科解尚不属于外国恐怖主义组织之类。’”[5]

斯林游击战士手中。这家银行是一个惯于欺诈的机构，美国中央情报局也利用该银行执行秘密行动。

反苏圣战结束后，伊斯兰慈善团体继续支持穆斯林在波斯尼亚和车臣等地进行的类似战争。在伊斯兰事业的支持者或激进伊斯兰团体成员的领导下，一些慈善机构从穆斯林游击战士的赞助者逐渐演变为伊斯兰武装组织的融资渠道，有时甚至为恐怖主义组织的成员提供庇护。在国际信贷与商业银行垮台之后，伊斯兰慈善机构利用伊斯兰银行网络为恐怖组织输送资金，事实证明这是一个理想的货币操纵手段。

许多伊斯兰银行是新兴的沙特中产阶级与瓦哈比教派神职人员之间结成奇特联盟的产物。在严格遵守伊斯兰律法的前提下，前者提供金钱，后者提供结构，共同培植一种新的银行机构。[7] 例如，伊斯兰银行对其经管的每一笔交易都收取“济贫税”，这是每个穆斯林都必须履行的义务。这些货币交易没有留下任何文件记录；伊斯兰银行的业务守则要求，一俟捐“济贫税”转账完成，必须立即销毁所有单据。有些慈善机构经由伊斯兰银行向分散在全球各地的伊斯兰团体和基层组织输送资金。

已有不少伊斯兰慈善机构因涉嫌资助各种合法及非法项目而遭到起诉，项目从建造清真寺和 *madradas* 伊斯兰教会学校，到采购军火和资助恐怖袭击，范围很广。[8] 人道主义援助与非法活动相结合是许多这种慈善机构的典型特征。例如，穆瓦法克基金会，即臭名昭著的“神佑救济院”，这个由乌萨马·本·拉登公开支持的沙特慈善机构，\* 在波斯尼亚开办了阿拉伯语、计算机和《古兰经》学习课程，并且负责为穷人发放食物。可是，据一位克罗地亚前情报官员称，穆瓦法克基金会还支持在波斯尼亚和阿尔巴尼亚境内活动的穆斯林武装组织。[10] 并非所有慈善捐助都属于非法收入来源，因此往往很难区分人道主义援助和对恐怖主义的资助。恐怖主义的支持者也渗透进一些真正的慈善机构，将部分资金转移给恐怖主义组织。

---

\*1996年，《阿拉伯祖国周刊》报道说，乌萨马·本·拉登承认自己是穆瓦法克基金会的支持者之一。[9]

## 非法收入

叛乱者的另一个收入来源是国家赞助, 例如 20 世纪 80 年代美国政府对中美洲反政府力量的资助。当今, 国家赞助在资助恐怖主义方面只起到一小部分作用; 资产的转移, 即按照有利于武装组织的方式重新分配外援或现有资产, 才是从国际组织和外国政府获取外汇援助的更为常见的手段。[11] 资产转移对第三世界国家的武装组织来说是最有利可图的收入来源之一。可以想见, 有许多种匪夷所思和出人意料的转移方式。例如几年前, 美国卫星侦察发现伊拉克人从联合国“石油换食品”计划中获得的 1,000 辆货运卡车已被改装成军车。[12] 资产转移现象如此普遍, 无论是现金援助还是实物援助, 通常总会有 5% 被挪用, 捐助国对此也只能听之任之。

一种常见的资产转移方式是征收“关税”: 恐怖主义组织往往在其所控制的区域内强征养路费。例如, 在波斯尼亚战争期间, 波斯尼亚克罗地亚人对路经其领地前往波斯尼亚中部的国际援助一律征收 27% 的过境运输税。另一种形式是抢劫和伏击。此外, 抬高国内币值, 强制实行过高的外汇兑换率也是一种形式, 在苏丹和索马里就出现过这种情况。[13] 以外汇汇款为例, 外汇兑换当地货币的官方汇率要比黑市汇率高得多。政府或武装集团, 无论是谁控制着领土, 都从硬通货的差价中牟利。

## 犯罪收入

恐怖主义组织还通过转移国内资产来筹集资金, 这是一种犯罪活动, 可采取掠夺、抢劫、勒索、敲诈等多种方式。国内资产转移对传统经济造成极大破坏, 因为它直接掠取本国资源。20 世纪 70 年代, 巴斯克家园与自由组织 (ETA) 推行的勒索和抢劫政策榨干了西班牙巴斯克地区的财富; 多位富商被谋杀, 迫使一些实业家携家小移居国外。[14] 在黎巴嫩南部, 真主党的主要收入来源是对贸易商、生意人、企业家、餐馆和店铺老板的勒索, 其中大多发生在贝卡谷

地。有些恐怖主义组织将其罪恶的勒索行径称为“战争税”，是对他们的欠款，好像他们是某片领土的主宰者似的。[15]

由此可见，就其性质而言，国内资产转移是一项主要收入来源，尤其是在饱受内战之苦的国家。苏丹军队利用北方游牧民族的巴加拉民兵掠夺作为苏丹人民解放军根据地的南部村庄，结果造成苏丹南部爆发饥荒。游击队四处偷盗牲畜，破坏了当地民众赖以生存的经济，从而导致饥荒。[16]

还有许多其他犯罪活动为恐怖主义组织的收支平衡产生可观的收入；这些活动不胜枚举，从小偷小摸到行凶杀人，从偷窃信用卡到公海劫掠，无所不包。本文仅以两类活动为例评说：绑架和走私。前者可能是硬通货的重要来源，后者则是给恐怖主义组织收支平衡带来最大财源的犯罪活动。

## 绑架

一旦外国人、实业家、游客或国际援助工作者遭到绑架，支付的赎金就成了收益；如果赎金用硬通货支付，那也是一种外汇来源。例如，1991年，乌兹别克斯坦伊斯兰运动组织绑架了吉尔吉斯内政部的一位将军和在吉尔吉斯斯坦最不发达的巴特肯地区为一家矿业公司工作的四位日本地质学家。据西方外交人士透露，日本政府为解救人质，向该组织秘密支付了200万至600万美元现钞。[17]

在恐怖主义组织眼中，人质同毒品、石油、金银珠宝一样，同属于商品，包括恐怖主义组织在内的任何人都可以拿人质的性命做交易。在这种冷酷无情的人命交易中，购买一个人的死亡可以成为一项有力的政治声明。1998年末，车臣伊斯兰叛军绑架了三名英国人和一名新西兰人，他们是正在车臣安装移动通信系统的英国格兰杰电信公司的工程师。叛军与格兰杰公司谈判，商定支付400万美元的赎金。可是就在交付赎金之前，这几个人被斩首了。据电视4台播放的关于人质遇害前数小时的调查节目披露，乌萨马·本·拉登

插手了谈判。4频道《新闻报道》节目称，就在人质遇害前11小时，这位沙特叛教大亨提出以400万英镑的报价换取对这几位工程师的处决。[18]当时据称，这几个人意欲向英国政府通报关于车臣经济局势的情报。\*后来有人在车臣一条公路边的水沟里发现了四位受害者的头颅，这显然是乌萨马·本·拉登向英国政府发出的令人毛骨悚然的警告：离高加索远点儿，别碰这里的资源。这笔赎金落入车臣叛军手中。

## 走私

走私活动是当代恐怖分子最重要的生财之道，同时也是一种犯罪活动。\*\*走私物品从烟酒到钻石，五花八门，这还是恐怖组织提供就业机会和招兵买马的一个重要渠道。在巴基斯坦境内调查《阿富汗过境贸易协定》\*\*\*贸易情况时惨遭穆罕默德军斩首的《华尔街日报》记者丹尼尔·珀尔在被绑架之前曾写道：“走私活动除了为当权者提供潜在财源之外，也为阿富汗边境一带部落地区的穷苦居民提供了就业机会。”[19]这句话大体概括了走私经济学。走私是为恐怖主义组织和犯罪组织筹资的产业，大概是恐怖分子收支账簿上最大一项入账。巴基斯坦部落地带就是这种现象的绝佳实例。商人通过《阿富汗过境贸易协定》，将大宗货物走私到巴基斯坦，走私商品数量竟然高达巴基斯坦进口总量的80%。这其中既有中国和韩国的纺织品，也有在阿富汗境内拆卸、散件运输过境、然后在边境另一侧再重新组装的轿车。[20]巴基斯坦境内的主要市场之一是白沙瓦地区的加卡诺市场，那里约有600名商人（其中大多

---

\* 英国外交部在1998年10月致格兰杰电信公司的一封信中写道：“鉴于贵公司是涉足车臣业务并掌握有关格罗兹尼第一手情况的少数几家英国公司，我们希望听到贵公司对车臣投资潜力的看法。”英国石油及服务公司在高加索和中亚地区异常活跃。自从苏联解体以来，这些公司在英国政府的支持下，一直争取在这些地区获得一席之地。

\*\* 走私可以带来外汇，需要将产品从一个国家实际转移到另一个国家。从这个意义上讲，可以将走私比作商品出口。

\*\*\*1950年，内陆国阿富汗签署了《阿富汗过境贸易协定》，巴基斯坦承诺保障阿富汗享有通过卡拉奇港进口免税品的权利。在反苏圣战期间，该协定成了在这三个国家走私阿富汗免税品的同义词。

来自阿富汗)经营各种各样的外国货。据联合国 1999 年的一项研究报告估计,从阿富汗“非法”出口到巴基斯坦的货物总值高达近 10 亿美元,从阿富汗“非法”出口到伊朗的货物总值为 1.4 亿美元。据联合国估算,塔利班从这些生意中抽取的出口税为 3,600 万美元,而世界银行的估算则是 7,500 万美元。[19]

恐怖主义组织从走私货中得到的好处是多方面的。这不但是一个巨大的收入来源,而且腐蚀了传统经济的基础结构。走私活动为滋养地下经济提供了便利,这是恐怖主义组织赖以生存的一个庞大的黑市体系。据哥伦比亚国立大学研究估算,哥伦比亚最大走私市场——圣安德烈西托的销售总额在 1986 年占到该国国内生产总值的 13.7%,而到了 1996 年,这个比例已高达 25.6%。[21] 在哥伦比亚,来自巴拿马的走私活动正在挤垮当地的烟草公司和进口公司。走私活动还对国家财政收入产生了负面影响。1996 年,来自巴拿马的发运货物总值约为 17 亿美元,而哥伦比亚海关报告的进口货物价值仅为 1.66 亿美元。这就是说,有价值 15 亿的货物非法进入该国,没有征收关税;哥伦比亚政府由此损失了一笔相当可观的净值财政收入。[21]

走私活动也是回流资金的好方法。据美国财政部打击金融犯罪执法网披露,哥伦比亚毒品卡特尔集团所使用的哥伦比亚黑市比索汇兑是“哥伦比亚毒品卡特尔的主要洗钱系统”,同时也是“西半球最有效、最广泛的洗钱‘系统’”。[22] 其运作方式很简单:哥伦比亚毒贩子手中积累了大量美元,需要将美元重新兑换成比索。因此,他们在美国把美元折价卖给比索经纪人,用 100 万美元兑换相当于 75 万美元的比索。然后,这些经纪人用这笔钱采购可以很快变成现金的货物。他们主要购买走私产品,比如香烟、烈性酒、电子产品之类,并将其运往阿鲁巴免税区。或者,他们把装满现金的行李箱直接运到阿鲁巴,再从当地批发商那里采购货物。这些货物从阿鲁巴运往哥伦比亚,以相当大的折扣价抛售(价格往往比原产国还低),以此加快洗钱周期。由此可见,走私活动让当地广大民众能够买得起本该非常昂贵的多种产品。因此,很难从政治上根除此类经营活动。

上文简要分析了恐怖主义组织等叛乱集团的收入来源, 阐明了武装集团能够从事的各类经济活动。其中有些直接关系到恐怖分子集团的筹资运作; 另一些与犯罪活动有关, 还有一小部分属于合法活动。可是, 所有这些活动都属于非正当经营体系, 是由恐怖主义组织和犯罪组织共同经营的经济体。下文将探讨这个经济体的结构和规模。

## 国际非法经济体

全球化进程为犯罪组织和恐怖主义组织扩大并分享国际经济基础结构提供了机会: 同西方国家的洗钱机构一样, 伊斯兰银行、海上逃税乐园和恐怖分子的合法及非法经营活动, 都是国际经济基础的组成部分。所有这些活动都是国际非法经济网的构成要素。

有组织地贩运毒品、武器、货物和人口, 是所谓“犯罪经济”的主要内容。非法麻醉品的年成交额约为 4,000 亿美元; 另外, 人口、武器和石油、钻石等货物的走私活动可以产生 1,000 亿美元的交易额; 这些资金有 90% 是在原产国以外实现资金回流的。例如, 在每年 4,000 亿美元的麻醉品成交额当中, 只有 14 亿美元留在生产国。\* 华盛顿特区国际政策中心高级研究员、洗钱问题专家雷蒙德·W. 贝克认为, 暴力犯罪活动产生的金钱收益大都回流到了西方, 特别是美国。他指出: “每当出现来自海外的大额存款时, 美国银行在绝大多数情况下都奉行‘不问、不讲’的原则。实际上, 据财政部估计, 存入美国的犯罪赃款有 99.9% 都是由担保账户接

---

\*14 亿美元是按 2001 年不变价格计算出的以下七个主要毒品生产国在 1999 至 2001 年间所产毒品的平均价值: 阿富汗、玻利维亚、缅甸、哥伦比亚、老挝人民民主共和国、墨西哥和秘鲁。这个数字是根据第一销售点的毒品价格计算的, 不同于生产成本(指毒品作物种植者为收获毒品所付出的成本)。该指标所依据的是联合国估算的潜在毒品产量, 并且考虑到了查缴以及收割期内的毒品作物受损情况。

收的。这是个令人悲哀的事实，但在自相矛盾的美国法律 and 政策的庇护下，许多美国银行即便怀疑某些海外汇款是非法所得，照样来者不拒。” [23] 《提供阻断恐怖主义所需适当手段以团结并加强美国法案》的本意是遏制这种脏钱流入美国，但判断其效力如何还为时尚早。

## 非法外逃资本

非法外逃资本是国际非法经济的另一个组成部分，是指在大多数情况下未被查获、亦未作记录的、从一个国家到另一个国家的非法资金转移。可以通过逃税、回扣、行贿、伪造发票所得、以及其他伪装交易等途径来实现非法资本外流。这是非法经济全球化的一种现象，对产生并流出资金的国家的国内经济损害极大，因为资金外流将耗尽这些国家的财富。据贝克披露，在 20 世纪 90 年代，非洲的累积财富中有将近 40% 被转移到国外，有 2,000 亿至 5,000 亿美元流出了俄国。塞拉利昂就是非法资本外流造成不良后果的很好例证：走私钻石所得的外汇（估计每年为 2,500 万到 1.25 亿美元）大部分都被用来为革命联合阵线及其走私同伙购买武器。这笔财富几乎没有在塞拉利昂国内重新分配。

资产转移是非法资本外流的另一种方式，将导致国家的贫困。2001 年，对包括毒品生产国（如阿富汗）和毒品中转站（如车臣）在内的各国的援助总额大约为 680 亿美元。这笔钱的很大一部分根本没有惠及贫困人口；部分援助款被用来支持毒品生产、走私活动和恐怖主义活动，所得利润被转移或花费在原产国以外。贝克指出，在 20 世纪 90 年代末期，发展中国家和转型经济体每年接收 500 亿美元的外国援助（由美国、经济合作与发展组织和世界银行提供）。而在同一时期，由于正常贸易中的定价不当和腐败所得赃款，给这些国家造成了 1,000 亿美元的非法资金外流，相当于资金入流量的两倍。[24] “此外，还可以借助公司

内部定价政策来转移资金，即跨国公司与其自己的子公司和附属机构进行交易。这种犯罪敛财加上非法资产互换不附带任何贸易的虚假转让，综合估算，每年流出穷国的脏钱总额高达5,000亿美元。” [25]

每年的非法外逃资本总计5,000亿美元左右。\* 连同其他犯罪敛财，总额更是高达每年1万亿美元，相当于英国的名义国内生产总值。对于非法金融交易（亦称“犯罪总产值”）规模的其他估算数字都非常相似，均在6,000亿至15,000亿美元之间，大约相当于世界总产值的2%至5%。其中，麻醉品产值约为3,000亿至5,000亿美元；武器、货物、人口走私以及造假的产值约为1,500亿至4,700亿美元；计算机犯罪收益约为1,000亿美元。 [2]

## 恐怖新经济

恐怖主义组织不仅依靠脏钱融资，他们也有合法的收入来源。例如，实施美国“9·11”袭击事件，所用的就是干净的钱。合法生意所获利润，通过穆斯林慈善机构和清真寺募集的资金，提供给穆斯林、但最终用于支持武装集团的独立捐款，都不算“脏钱”。尤尼科公司为争取一项中亚输油管合同，向塔利班政权赠送了价值2,500万美元的“捐款和礼物”，这笔钱出自该公司的合法预算。捐款是可用于恐怖活动的合法资金。就其本质上而言，这是犯罪敛财与恐怖主义筹资之间的主要区别之一：通过合法手段获得、向税务部门申报、以支持恐怖分子为最终目的的资产和利润。由此可见，与国际非法经济相比，恐怖新经济另有财源，估计每年可以达到3,000多亿至5,000亿美元。 \*\*

---

\* 在贝克的这项计算中包括了“济贫税”和经由“哈瓦拉”地下汇款系统汇到国外的资金。

\*\* 这项估计是根据笔者对恐怖组织合法生意规模的研究及计算得出的。

包括非法经济在内，恐怖新经济总值将近 1.5 万亿美元，约占世界经济总产值的 5%，形成了一个与合法经济并行的国际经济体系。恐怖新经济产生了一条资金流，跟传统经济混合在一起，并从根本上毒害传统经济。恐怖新经济加重了某些国家对非法货币来源的依赖性，削弱了洗钱管制系统，榨取作为其主要财富发源地的发展中国家和经济转型期国家的经济资源，使得合法经济日益枯竭，助长非法经济和恐怖主义经济的滋生。这一过程削弱了国家力量，推动由武装集团控制的经济体的形成，这些实体围绕武装冲突经济创建，并且往往得到恐怖主义组织的支持。随着这一进程的演化发展，这种经济体系的规模将不断扩大，并且经由资金回流系统，加深西方世界对其依赖性。

## 洗钱

1.5 万亿美元是一笔巨大的财富，每年主要注入西方经济体的现金相当于全球总产值的若干个百分点，其中大多经由国际洗钱体系定期洗过或者经由货币操控系统重新分配。许多官方金融机构提供、而且直到最近还在提供这些服务。1995 年，澳大利亚金融情报机构，澳大利亚金融报告和分析中心发表报告指出，估计每年有 35 亿非法澳元通过澳大利亚实现资金回流，其中只有 1% 被警方查获。塞浦路斯北部多年来一直是洗钱乐园，当地银行和金融机构每个月可以将大约 10 亿美元的俄国脏钱洗白。[26] 一些年来，泰国也受到洗钱者的青睐。据曼谷的朱拉隆功大学 1996 年估计，有 285 亿美元流经该国的洗钱系统，相当于泰国国内总产值的 15%。[27]

雷蒙德·W. 贝克坚定地认为，大多数脏钱都是经由美国和欧洲金融机构清洗的。罪犯和恐怖分子的脏钱在腐败或逃税的伪装下进入洗钱体系。美国反洗钱立法要求登记存款，但“财政部的官员曾多次声称，美国的政策是吸引来自其他国家的外逃资本，基本上或根本就不理会这些钱是不是逃税资金。” [25] 法律对于腐败的界

定极为含糊。在2001年末之前,法律虽然禁止美国商人对外国政府官员行贿,但允许美国银行帮助他们转移资金,而不必询问资金的来源。贝克写道:“美国法律传达给……美国商人、财务顾问和银行家这样一条信息:不要贿赂外国官员;可是,假如遇到富有的外国官员,包括那些涉嫌腐败的官员,美国也想要他们的钱。”[23, 24]例如,纽约银行曾因涉嫌将100亿美元运出俄罗斯的洗钱计划而接受调查。参与此项计划的俄罗斯黑手党成员、商人和政府官员共同策划了资金外流,其中包括国际货币基金的援助资金。[26] 2001年10月,在《反国外贿赂法》通过25年之后,《提供阻断恐怖主义所需适当手段以团结并加强美国法案》终于依照美国反洗钱法律,将操纵腐败收益定性为犯罪。不过,对操纵腐败收益的定罪并不能改变这样一个事实——至今依然有许多方法可以规避法律的制裁。[25]

洗钱是要付出代价的。20世纪80年代,交易成本仅为6%;而到20世纪90年代末,洗钱的成本已经激增到相当于回流资金总额的20%, [27] 而且仍在继续提升。贝克解释说:“这是按洗钱总量收取的百分比。对毒贩来说,这笔成本很容易承受。在美国,就在洗钱成本持续上扬的同时,毒品价格实际上一直在下降。这明显说明毒品供应充足,而且走私的成本也比较低,因而很容易付清洗钱的账单。”[25] 洗钱变得风险更大,费用更高,还需要更加先进、复杂的技术手段。雷蒙德·贝克研究发现,洗钱机器每洗清1,000亿美元,就相当于流入了4,000亿至5,000亿美元“脏钱”。[25] 如果这个数字准确的话,在每年清洗的1万亿美元当中,约有2,000亿美元是由西方洗钱机构“洗白”的,然后作为“清洁钱”进入世界货币供应量。

## 国际非法经济的增长

最后一个是:滋养世界非法经济的资源总量有多大?在这个经济体系内流通的货币总量有多少?就货币而言,国外持有的美元货币,亦即在美国境外使用的美国通货存量,可以提供一极

为粗略的指标。\* 由于美元是非法经济进行货币兑换的主要手段，因此有理由假定，美国境外持有的部分美元存量属于国际非法经济所有。

最近的研究成果表明，从 1965 年到 1998 年，国外永久持有的美元份额增长了近 60 倍。\*\* 这是在同一时期非法经济增长的一个基本指标。目前，大约有三分之二的美国货币供应量（技术上称为 M1\*\*\*）在美国境外持有，而且这个比例仍在增长。由此可以大致看出世界非法经济的逐渐增长情况。将 1965 年和 1998 年的 100 美元面额钞票的发行量进行比较，即可看出外国存量的增长速度要比美国国内存量的增长速度快得多。越来越多的美元离开发行国，一去不复返，用于交易，为安全目的而持有，或者存入金融安全天堂的外国银行。

这对美国经济产生了相当大的影响，反映出合法经济与非法经济之间的相互依赖程度。由于存在铸币利差，即政府将贵金属转变为更加珍贵的硬币和钞票所获得的收益，国外持有的美国货币是美国的一大笔财政收入来源。\*\*\*\* “假设国外持有货币量为 2,000 亿美元 [1996 年的数字]，且三个月期国库债券利率为 5.2%，……国外流通货币的铸币利差（和纳税人的储蓄额）将超过 100 亿美元。” [30]

---

\* 美国联邦储备局指出：“外国人将大额值钞票主要用于储存价值，而经济不稳定的国家则想用美元作兑换工具。” [28]

\*\* “这是指在国外持续流通或者永久持有的美国货币。为区别起见，我们假定，国外持有的美元货币分为永久持有和暂时流通两种。从定义来看，永久持有部分在国外持续流通，因而不流经美联储的现金管理部门。我们认为国外暂时持有的货币，比如因旅游或商务差旅而支出的现金，最终要回到美国……其过渡期与国内流通货币相似。” [29]

\*\*\* 指现金和短期存款。

\*\*\*\* 每当美国政府出于货币需求而发行货币时，都会创造财富。“铸币利差”是中世纪意大利统治者在发行金币方面使用的术语 (*signori*)；金币的价值等于其含金量的价值加上铸币利差（即发行金币的成本）。可以把国外持有的所有美国货币视为无息借贷的国库债券，对纳税人来说是一种储蓄存款。

## 结论

合法经济体系和非法经济体系之间很可能已经密不可分, 要切断一切联系恐怕为时已晚。每年损失 1.5 万亿美元的现金注入, 西方资本主义能够承受得起吗? 失去中东的石油, 西方资本主义还能生存吗? 在阿富汗和伊拉克重建过程中遇到的重重困难显现出未来的危险已经迫在眉睫。一直笼罩在决策者心头的恐怖主义威胁不断地提醒人们, 必须对外交政策做出重大调整。封闭可以进入合法国际经济体系的渠道, 很可能开启进入非法国际经济的新渠道。

金钱对于恐怖分子来说是仅次于反叛思想和精神的生命线, 那么, 消灭现代恐怖主义的惟一办法就是制定策略, 切断黑色及灰色市场经济与清洁、合法的市场经济之间的一切联系。这项工作需要时间, 可能要花上数十年。第一步要消除西方经济对洗钱的依赖性; 第二步要鼓励伊斯兰金融及银行机构成为国际金融的组成部分, 并恪守相关规章条例; 第三步要把一些地区从恐怖主义组织和犯罪组织的魔爪下解救出来, 例如在金新月地带、拉丁美洲及中亚地区切断麻醉品走私的供求关系。若不采取这些措施, 恐怖新经济势必继续泛滥。

## 参考文献

1. Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda* (New York, Columbia University Press, 2002).
2. Kimberly L. Thachuk, "Terrorism's financial lifeline: can it be severed?", *Forum* (Washington, D.C., Institute for National Strategic Studies, National Defense University), No. 191, May 2002.
3. Milan V. Petkovic, "Albanian terrorists" (Balkanianet, 1998) (<http://members.tripod.com/Balkania/>).
4. Michael Chossudovsky, "Osamagate: role of the CIA in supporting international terrorist organisations during the cold war" (Centre for Research on Globalization, October 2001) ([www.globalresearch.ca](http://www.globalresearch.ca)).
5. Susan Ellis, "Albright: US pursuing full fledged effort against terrorism", United States Department of State, International Information Programs, 30 April 1999, cited in Noam Chomsky, 9-11 (New York, Open Media Books, 2002), p. 91.

6. John Solomon, "Bosnia raid yields al-Qaeda donor list", *Miami Herald* (via Associated Press), 19 February 2003.
7. Alice-Catherine Carls, "Afghanistan, bin Laden and oil", *Public Justice Report*, vol. 25, No. 3 (2002) ([www.cpjustice.org](http://www.cpjustice.org)).
8. Alfred B. Prados and Christopher Blanchard, "Saudi Arabia: terrorist financing issues", Washington, D.C., Congressional Research Service Report for Congress, updated 4 October 2004.
9. David Pallister, "Head of suspect charity denies link to bin Laden", *Guardian*, 16 October 2001.
10. Wall Street Journal, "Assault on charities is risky front for the US", 16 October 2001.
11. Mark Duffield, "The political economy of internal war: asset transfer, complex emergencies and international aid", in *War and Hunger: Rethinking International Responses*, Joanna Macrae and Anthony Zwi, eds. (London, Zed Press, 1994).
12. Oliver Burkeman, "US 'Proof' over Iraqi trucks", *Guardian*, 7 March 2002.
13. Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Cambridge, Polity Press, 1999).
14. Walter Laqueur, *The Age of Terrorism*, rev. and exp. ed. (Boston, Massachusetts, Little, Brown, 1987).
15. Ann Hagedorn Auerbach, *Ransom: The Untold Story of International Kidnapping* (New York, Henry Holt and Company, 1998).
16. David Keen, "A disaster for whom? Local interests and international donors during famine among the Dinka of Sudan", *Disaster*, vol. 15, No. 2 (June 1991).
17. Ahmed Rashid, "They're only sleeping: why militant Islamists in Central Asia aren't going to go away", *New Yorker*, 14 January 2002.
18. British Broadcasting Corporation, *The Money Programme*, 21 November 2001.
19. Daniel Pearl and Steve Stecklow, "Taliban banned TV but collected profits on smuggled Sonys", *Wall Street Journal*, 9 January 2002.
20. Michela Wrong, "Smugglers' bazaar thrives on intrepid Afghan spirit", *Financial Times*, 17 October 2002.
21. Douglas Farah, "Money cleaned, Colombian style: contraband used to convert drug dollars", *Washington Post*, 30 August 1998.
22. United States Department of the Treasury, Financial Crimes Enforcement Network, *FinCEN Advisory*, Issue 9, November 1997.
23. Q&A, "Dirty money: Raymond Baker explores the free market's demimonde", *Harvard Business School Bulletin*, February 2002.
24. Raymond W. Baker, "Money laundering and flight capital: the impact on private banking", testimony to the Senate Committee on Governmental Affairs, Permanent Subcommittee on Investigations, 10 November 1999 ([www.brook.edu/](http://www.brook.edu/)).

25. Author's interview with Raymond W. Baker, March 2003.
26. Mike Bruner, "Money laundering finishes the cycle", *MSNBC News*, 31 August 2002.
27. "That infernal washing machine", *Economist*, 26 July 1997.
28. Federal Reserve Board, Currency and Coin ([www.federalreserve.gov/payment-systems/coin/](http://www.federalreserve.gov/payment-systems/coin/)).
29. R. G. Anderson and R. H. Rasche, *The Domestic Adjusted Monetary Base*, Working Paper No. 2000-002A, Federal Reserve Bank of St. Louis, United States ([www.research.stlouisfed.org](http://www.research.stlouisfed.org)).
30. Richard D. Porter and Ruth A. Judson, "The location of U.S. currency: how much is abroad?", *Federal Reserve Bulletin*, 1996, October issue, pp. 883-903.

# 恐怖主义统计学： 全球恐怖主义趋势估量的挑战

亚历克斯·施米特\*

只要一套数据集所描绘的暴力世界与其他数据集所描绘的暴力世界有出入，就很难在学术界以外赢得信任。[1]

## 内容提要

恐怖主义行为残杀和伤害个人。用统计学的冷峻眼光看待恐怖行为，或许让人觉得对每个独一无二的宝贵生命的丧失似乎不够尊重。为了尽可能有效地应对恐怖分子的挑战，必须以扎实可靠的数据为依据，才能做出明智的决策。对恐怖主义现象的任何认知都必须建立在现有信息的基础上，而不能依赖对个案草率得出的一般化结论。本文评述全球恐怖主义的趋势，并围绕这一主题对各种来源的数据加以比较。

## 导言

对衡量恐怖主义水平的一项关键要求就是有效地保有相关课题的数据库。无论恐怖主义研究还是其他研究领域，数据库都可以用作如下用途：

- (a) 作为分析者的扩展存储器；
- (b) 找出恐怖主义的基本模式；
- (c) 便于趋势分析；

---

\* 联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处的预防犯罪和刑事司法高级官员。

笔者对下列人士在提供资料或编制表格方面所给予的帮助深表感谢，他们是：沃尔夫冈·龙贝格、马西米利亚诺·蒙塔纳里、彼得·弗雷明、布赖恩·霍顿、萨米·内瓦拉、罗杰·戴维斯、扬·奥斯卡·恩格内、阿尔伯特·容曼、爱德华·米克洛斯、雷·皮凯、弗兰克·山蒂、马德莱娜·诺雷什、马德莱娜·莫伊斯和格雷格·莱曼。

(d) 对不同国家和不同时期的恐怖主义运动加以比较;

(e) 测算未来恐怖主义活动的概率估计;

(f) 对可能作为恐怖主义起因、伴生情况、或者后果的其他现象进行统计相关分析;

(g) 评估反恐政策的成效。

既然数据库有这么多用途, 目前在恐怖主义研究领域现有数据库的数量之少, 未免令人吃惊。统计数据利用水平低下, 并不是社会科学的普遍情况, 而是恐怖主义研究所特有的现象。

安德鲁·西尔克发现, “在法医心理分析学方面约有 86% 的研究论文、在犯罪学方面约有 60% 的研究论文至少包含有某种形式的统计分析, ……但有关恐怖主义的论文却很少包含统计学; 即便包含了统计学, 也只不过是描述统计, 这种统计的发生几率相当于其他统计的将近五倍。过去五年来在这方面发表的 30 篇论文中, 只有一篇论文包含了推论统计分析。” [2] 西尔克的结论可用表 1 来说明:

**表 1. 1995 至 1999 年统计分析在社会科学研究中的应用比较**  
(百分比)

	推论统计	描述统计	不涉及统计
法医心理分析学研究	81.0	5.0	14.0
犯罪学研究	32.5	27.5	40.0
恐怖主义研究	3.3	15.7	81.0

资料来源: Andrew Silke, “The devil you know: continuing problems with research on terrorism”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 13, No. 4 (2001), p. 11.

在恐怖主义研究领域现建有哪些类型的数据库并可应用于统计分析? 大多数的数据库都是按年月排序的, 而且仅涉及国际恐怖主义问题。表 2 列出了恐怖主义研究领域的主要数据生产者。

表 2. 关于恐怖事件或事件报告的数据库

数据来源	范围	时期	事件数量
兰德公司(RAND)	国际	1968–1997	8,509
国际恐怖主义： 恐怖事件的属性(ITERATE)	国际	1968–2000	10,837
美国国务院	国际	1980–2001	10,026
通讯技术： 基本研究与应用(COBRA)	国际	1998–1999	1,041
西欧的恐怖主义： 事件数据(TWEED)	国家（欧洲）	1950–1999	10,498
兰德公司 – 国家预防恐怖主义 纪念协会(MIPT)	国家和 国际	2001–2002	2,261
英国平克顿全球情报服务公司	国家和 国际	1970–1997	70,215
恐怖主义研究 技术和运作情报(TRITON)， 危机管理解决方案	国家和 国际	2000年中期– 2002年中期	2,452

这些数据库当中，总共只有三个出自美国，而且大多只能获得美国政府的阶段性资助。从表 2 可以清楚地看出，兰德公司、国际恐怖主义：恐怖事件的属性 (ITERATE) 和美国国务院长期收集的统计数据大多都与国际恐怖主义有关。遗憾的是，由（英国）平克顿全球情报服务公司长期经营的、覆盖各国及国际范围的全球恐怖主义数据库在 1997 年中断了。时间序列的中断并非罕见，因为往往只有一位研究员负责维持一个数据库。甚至兰德公司的数据也在 20 世纪 90 年代末出现了空档，但这个空档将得到弥补。另一个数据库，由一位挪威研究者维持的“西欧的恐怖主义：事件数据 (TWEED)” 范围仅限于一个地区，并以单一的数据来源为基础。由两位美国学者弗兰克·山蒂和雷·皮凯维持的“通讯技术：基本研究与应用 (COBRA)” 数据库遇到了数据积压的难题。由一位英国反恐专家维持的数据库“恐怖主义研究的技术和运作情报 (TRITON)” 不是以个别恐怖主义事件、而是用（有时是多宗）事件报告作为分析单位。有些数据库采用广义的恐怖主义定义，有些则采用狭义的定义。

## 各种数据库有关恐怖主义的不同处理定义

在分析各种数据库的处理定义时会发现, 对何谓恐怖主义这个问题存在着相当大的分歧。有些数据库的恐怖主义定义中包括游击活动, 有些则包括和平时对军事人员的袭击。表3列举了诸多恐怖主义数据库的比较定义要素。

表3. 恐怖主义处理定义诸要素

恐怖事件数据库中的定义要素	兰德公司	兰德公司-国家预防恐怖主义纪念协会	国际恐怖主义: 恐怖事件的属性 (ITERATE)	美国国务院	通讯技术: 基本研究与应用(COBRA)	西欧的恐怖主义: 事件数据(TWEED)	平克顿全球情报服务公司	TRITON, 危机管理解决方案
暴力; 武力		X	X	X	X	X	X	
政治		X	X	X	X		X	
恐惧, 突出恐怖威胁			X X		X X	X	X X	
(心理)效应与(预期)反应	X		X					
受害者/目标区分			X			X		
有目的; 有计划, 有系统; 有组织的行动	X	X	X	X	X	X	X	
对抗方法; 战略; 战术				X			X	
“超常规”; 违反公认的规则; 不受人道主义约束								
威逼; 勒索;	X					X	X	X
引诱服从								
舆论宣传	X					X		
专治; - 无人性; 随心所欲; 不分青红皂白								
受害者为平民、非武装人员、中立者或局外人		X		X	X			

恐怖事件数据库中的定义要素	兰德公司	兰德公司 - 国家预防恐怖主义纪念协会	国际恐怖主义：恐怖事件的属性 (ITERATE)	美国国务院	通讯技术：基本研究与应用 (COBRA)	西欧的恐怖主义：事件数据 (TWEED)	平克顿全球情报服务公司	TRITON, 危机管理解决方案
恐吓							X	
犯罪者为集团，运动，组织		X	X	X				X
象征性；向他人示威		X	X	X	X	X		
发生暴力的不可估量性、不可预测性、出乎意料性								
秘密活动；隐蔽性		X		X	X			
暴力的重复性、系列性或运动性								
犯罪							X	X
对第三方发号施令						X		

资料来源：兰德公司，金·克拉金提供的定义，兰德公司，华盛顿哥伦比亚特区，美国，2001年4月。

兰德公司 - 国家预防恐怖主义纪念协会，定义见于如下网址：[www.tkb.org/Glossary.jsp](http://www.tkb.org/Glossary.jsp)。

国际恐怖主义：恐怖事件的属性 (ITERATE)：爱德华·米克洛斯、托德·桑德勒和让·M. 默多克编辑，《20世纪80年代的恐怖主义：纪事》，第II卷：1984-1987年（艾姆斯，衣阿华州，美国，衣阿华州立大学出版社，1989年），第xiii页。

美国国务院：《2001年全球恐怖主义的模式》定义摘自美国联邦法典第22章第2656f(d)节。

通讯技术：基本研究与应用 (COBRA)：弗兰克·山蒂和雷·皮凯，《1998年的国际恐怖主义：年度事件数据报告》（科林戴尔，宾夕法尼亚州，美国，DIANE出版社，2000年），第6页。

不但在关于恐怖主义的处理定义上有差异，而且在检查实际录入数据库的条目过程中，有时会发现有些条目根本不适合相关的处理定义。比如，一个美国数据库在其国际恐怖主义事件清单项下包括了打砸抢行为和蓄意破坏行为，以及某些犯罪行为 and 游击战行为。[3] 在无人直接受影响的情况下，针对输油管线等目标的故意破坏行为似乎并不构成恐怖主义。可是，鉴于这种行动往往是由武装集团进行的，目的是从石油公司勒索钱财，为恐怖主义行动等各项活动筹

集资金，所以将这种勒索犯罪的附属行为连同其他一些政治暴力一起纳入恐怖主义数据库，是符合操作逻辑的。

将不纯净的案例纳入数据库，被那些恪守学术严谨规则的人视为一种“罪过”。然而，批评者与其责备某些恐怖事件数据库不仅包含模棱两可的案例，而且还包含非恐怖事件，倒不如考虑一下，将数据的收集范围扩大到不仅包括其他政治暴力行为、而且也包括政治冲突的其他表现形式，是否更合理些。的确，现有恐怖主义问题数据库的最大缺点，就是普遍脱离了整体政治冲突局势，在这当中，恐怖集团只是众多角色之一。

在恐怖主义研究中，有如下几个公认的分析层次：

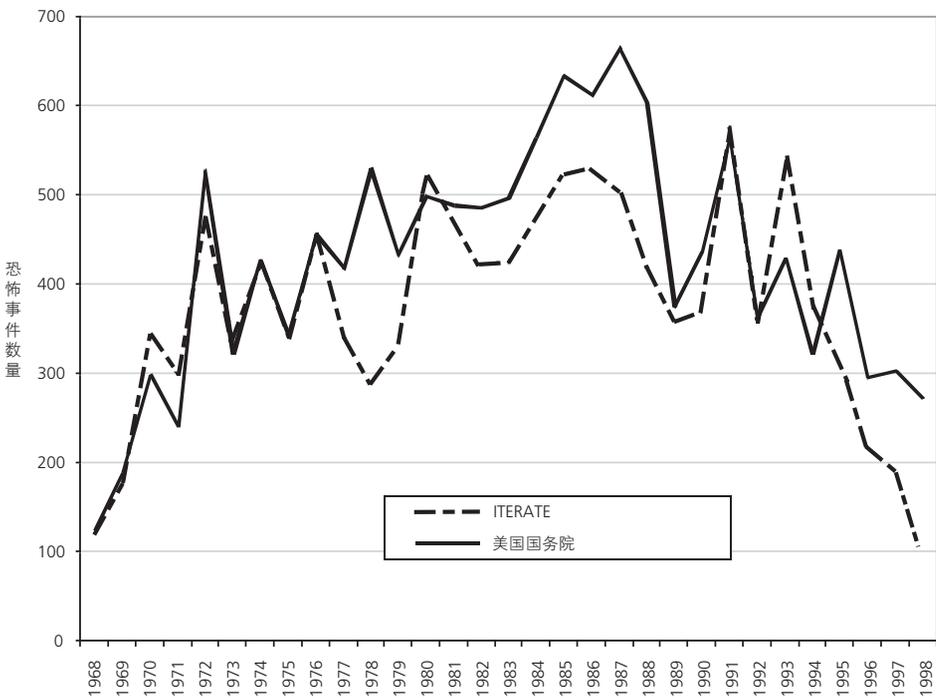
1. 有恐怖分子集团在其中发挥作用的冲突局势；
2. 恐怖分子的“事业”及其实现目标的企图；
3. 恐怖分子集团及其动力；
4. 恐怖主义运动及其起伏；
5. 恐怖事件个案。

本文所讨论的数据库局限于最低一等分析层次，即上面列出的第5层次。

人们或许会认为，在统计事件数量这个相对“原始”的层次上，不同的数据库可能会覆盖或多或少相同的事件。可是，各数据库所使用的处理定义不同，对事件的实际覆盖率也各不相同，由此产生的一个令人遗憾的结果——各个数据库最终提供了极不相同的事件数量。以1968至1977这10年为例，笔者走访的四家美国数据库所给出的这一时期恐怖事件总数差异极大：936宗（兰德公司）；2,413宗（中央情报局）；3,027宗（ITERATE）；以及4,091宗（美国国务院）。[4: 34]

对于如此之大的差异做何解释？并非仅仅是谁在计数的问题，同时也是计什么数和如何计数的问题。举例来说，有两个美国数据库都包含了同一组事件：一个夜晚发生在同一座城市 40 起的爆炸案。其中一个数据库（中情局）将其列为 40 宗单独的事件，而另一数据库（兰德公司）则将其作为一宗事件来处理。[4: 29] 甚至在处理定义几乎一致的不同数据集之间也存在相当大的差别。图 I 显示了 ITERATE 数据库和美国国务院数据库的某些差异。

**图 I. 1968 至 1998 年期间历年国际恐怖主义事件  
根据国际恐怖主义：恐怖事件属性 (ITERATE) 数据库  
和美国国务院数据库的数据编绘**



维持一个关于恐怖事件的数据库既需要有一个切合实际的处理定义，又需要始终如一地应用这个定义，而后的难度更大，往往难以实现。早在 1981 年，W. W. 富勒就曾指出：

“我们采访的每一位研究员几乎都对难以为恐怖事件数据库确定一套始终如一的定义而忧心忡忡。问题在于，需

要在数据全面性的主观愿望与数据严密且相关的必要性之间权衡取舍。人们批评实行严格定义标准的数据库太过严格，在有些情况下，这些限制是法律规定的，……在有些情况下则是由任务决定的，……或者是保持方法论严密性的主观愿望的结果。……另一方面，一些数据库则包含有按照严格的数据库定义解释或许应予排除的信息。……各种数据库就以这个问题为分水岭，泾渭分明：用于基础研究的数据库力争实现比较严格的定义和概念的可操作化；而主要用于情报估计的数据库所包含的数据则与政策问题有直接关联，而不管选择数据的标准是否一致。” [5]

## 数据来源

定义问题和某个特定定义的应用前后矛盾的问题只不过是数据收集者所面临的诸多问题当中的两个而已。此外还有一个数据来源的问题。大多数的数据库严重依赖公开来源的材料，而由于媒体在政治冲突中往往不是中立的旁观者，对恐怖事件的报道也就造成许多新的问题。恐怖主义世界往往是“给人以假象”的世界，身在其中的媒体以及通过媒体看恐怖主义世界的公众势必受到某种方式的影响——即便不是被操纵。<sup>\*</sup> 因此，由于如下多种因素，对有关恐怖主义行动的信息评估往往会带来严重的问题：

- (a) 犯罪者承担虚假责任、多重责任，或者不承担责任；
- (b) 很难区分冲突一方为了把某个好战团体牵扯进来而制造的挑衅性“伪造”事件和的确由该集团作案的事件；
- (c) 官方审查制度或提供假情报；

---

<sup>\*</sup> 比如，政府情报来源之所以传播错误信息或“经过粉饰”的信息，是因为假如把某个特定事件的“真实”版本公诸于众，就会暴露某个情报来源。

- (d) 公开消息来源就许多恐怖行动提供的表面的、“软性”、不完整、或缺失的信息；
- (e) 有关恐怖主义的抹煞背景关系的信息（即忽略社会政治冲突）；
- (f) 媒体自我审查、报道失真或有偏袒；
- (g) 各种信息相互矛盾，而没有可靠的第三方出面确认；
- (h) 定义问题（恐怖主义概念的界限问题，比如“搞破坏”的“恐怖分子”或“打游击战”的“恐怖分子”）；
- (i) 战争（内战）迷雾：战争中发生的事件难以区分；
- (j) 在搞不清楚是“对军事目标实施攻击而伤及平民”、还是“对平民实施攻击而造成非平民伤亡”的情况下，很难处理混合袭击事件。

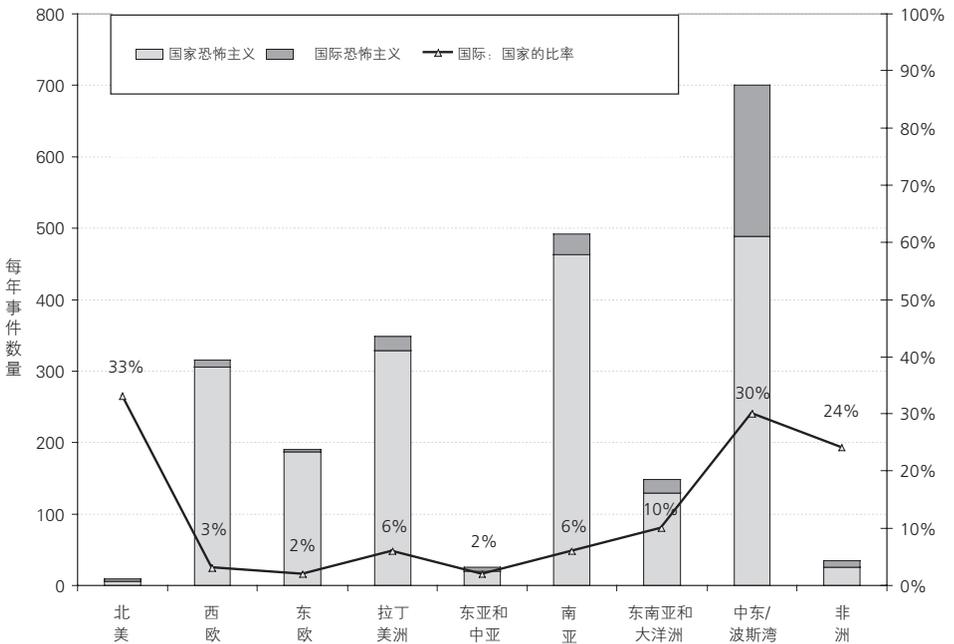
与 20 年前相比，解释恐怖行动的难度增加了，还有一个原因是近年来声称对恐怖事件负责的情况减少了。由于大多数恐怖集团采取了隐蔽的地下活动，核实信息的工作更加复杂了。政府往往是情报和解释的惟一来源。在实行官方审查或媒体自查的情况下，报道的恐怖事件数量往往与实际不符，或者伤亡数字被篡改。如果缺乏勇敢的新闻工作者或外国记者，报道的事件数量往往减少得更厉害。再有一个复杂因素就是，在发生内战、外国占领、外部军事入侵、或国家间冲突的情况下，在恐怖暴力之外还会同时出现其他多种形式的暴力。这会导致信息处理方面的许多问题，也会影响到“编码之间的可信度”——当要求不同的编码员将某些特定事件收入或排除于一个数据集的时候，这些编码员未必总是做出相同的判断。[5: 15]

尽管恐怖主义事件数据库有着种种缺点和不足，但对恐怖主义现象还是很有发言权的，特别是在相互比较的时候。下文阐述了几点重要的研究成果。

### 国家恐怖主义与国际恐怖主义的关系

当有关恐怖主义的统计数据付诸应用的时候，通常是指国际恐怖主义。受害者不是本国人、犯罪者不是本国人、袭击地点在外国的国际恐怖主义事件仅占全球（国家和国际）恐怖主义事件中的很小一部分。至于这一部分究竟小到何种程度，还是个有争议的问题。依参考数据库的不同，每年发生的国际恐怖主义事件少到 293 宗（兰德公司），多到 520 宗（COBRA）；而全球（国家和国际）恐怖主义事件的年平均总数则是 1,507 宗（RAND-MIPT）到 2,452 宗（TRITON）。1970 至 1997 年间，平克顿长期系列的年平均计数为 2,635 宗。[6, 7: 1] 由此引出一个问题：国家恐怖主义和国际恐怖主义之间是什么关系？图 II 表明，这两类恐怖主义在不同地区的比率差异悬殊。

图 II. 2001 年 3 月 1 日至 2002 年 6 月 24 日恐怖主义事件的地区分布  
(百分比)



资料来源：兰德公司 - 国家预防恐怖主义纪念协会。

总的来看,根据兰德公司—国家预防恐怖主义纪念协会的统计数据,在1997年12月26日至2003年3月8日期间发生的7,053宗事件当中,分别有6,276宗国家事件和777宗国际事件;这说明,“国际”事件仅占总数的12.4%。在许多情况下,很难区分国家恐怖主义和国际恐怖主义。\*另一方面,平克顿全球情报服务公司对于1989至1997年全球恐怖主义事件的计数则表明,国际恐怖主义仅占全球恐怖主义的9.2%。[6: 182] 根据各种不同的数据库,可以说在所有记录的恐怖事件当中,国际事件约占八分之一到十分之一。可是,区域差异相当大(见表4)。

**表4. 1997年12月26日至2003年3月8日  
按区域分布的恐怖事件**

	国际	国内	总计 (=全球)
北美洲	4	33	37
西欧	182	1,853	2,035
东欧	43	555	598
拉丁美洲	77	1,103	1,180
东亚和中亚	13	43	56
南亚	61	1,122	1,183
东南亚和大洋洲	35	241	276
中东/波斯湾	333	1,209	1,542
非洲	29	117	146
总计	777	6,276	7,053

资料来源：俄克拉何马城国家预防恐怖主义纪念协会，2003年春季。

各地区之间的国家及国际恐怖主义水平之所以差异如此之大（拉丁美洲占7%，而中东地区占27.5%），主要是外来人口迁移（包括难民）的存在和规模以及政府对人口的控制程度等因素造成的。

\* 玛莎·克伦肖在《全球恐怖主义现象》一文中指出：“‘国际’恐怖主义和‘国内’（国家）恐怖主义之分是人为的，如此区分已经有一段时间了。局部冲突是流动的。当普遍的信仰体系——包括宗教和世俗意识形态——能为扩张性的斗争观念提供正当理由的时候，当外国行动者似乎成为国内变革障碍的时候，这种局部冲突就在其认为切实可行的时机向国际层面扩张。”[8]

## 是不是恐怖主义的杀伤力提升, 而恐怖事件的发生频率下降了?

恐怖主义定量研究的先驱之一, 布赖恩·詹金斯在上世纪七十年代断言, 恐怖主义分子要的是有很多人观看, 他们不是要很多人去死。除了作为法西斯和共产主义存在的国家恐怖主义之外, 直到最近都可以充分地证明, 恐怖主义的致命性通常比较低。例如, 分析过去25年来发生的少数几次高致命率恐怖事件可以发现, 除去发生在阿尔及利亚的事件以外, “只有”七宗事件夺命200人以上; 死亡人数超过100人的事件总共不到24宗。[9]

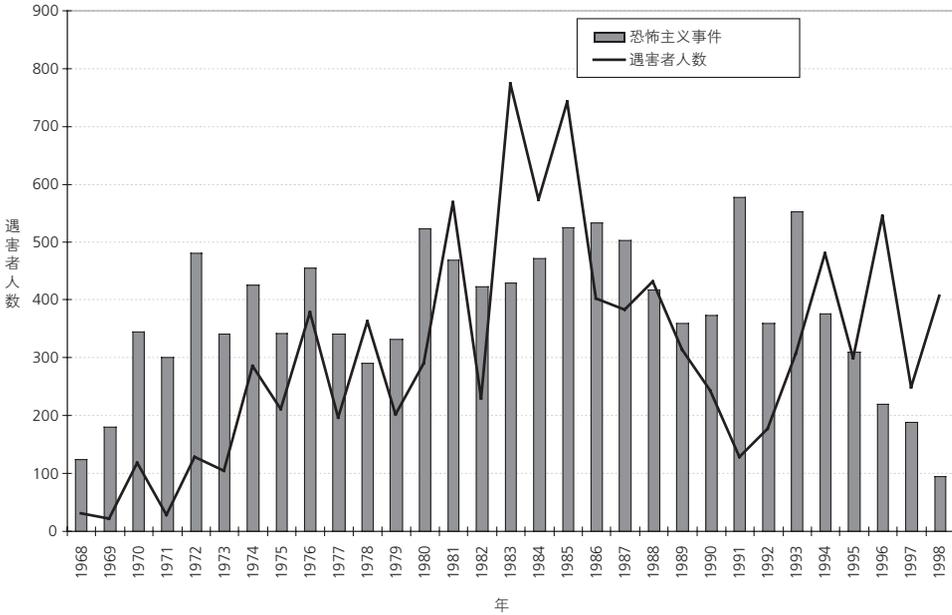
近年来, 布鲁斯·霍夫曼提出的论点是: 恐怖主义的杀伤力有上升趋势, 与此同时, 恐怖事件的数量下降了。国际恐怖行动的这种下降趋势在1986至1992年和1994至1997年表现得十分明显; 但总的来说, 国际恐怖主义行动呈现一种起伏不定的格局。沃尔特·恩德斯和托德·桑德勒在以ITERATE数据为基础撰写的一篇论文中得出结论说: “我们还利用1970年至1996年中期的数据分析了恐怖袭击模式的趋势和周期。基本上没有证据表明国际恐怖主义的上升趋势, 这与媒体的形容恰好相反。所有类别的恐怖事件都表现出周期性……” [10]

从图III提供的1968至1998年ITERATE数字可以看出, 每次事件的平均死亡人数从1968年的0.24人增加到1978年的1.25人, 在1988年降至1.04人, 1998年上升到4.35人。不过, 在此期间也有过相当大的降幅。每次事件中的受伤人数也呈现类似的起伏趋势: 从1968年和1978年的1.64人降到1988年的1.07人, 然后又上升到1998年的2.33人。图III展现了31年间国际恐怖主义行动造成的伤亡人数。

关于恐怖主义杀伤力上升的论点也得到ITERATE数据的印证。[11] 不过, 应该谨记在心的是, 这个假说所依据的是国际恐怖主义杀伤力和伤亡率相对较低的背景。

对于在媒体的影响下认定“国际恐怖主义总是血腥致命”的非专业人士来说, 表5所载的信息或许会让他们吃惊。2001年9月11

**图 III. 1968 至 1998 年的国际恐怖主义：遇害者人数与历年事件趋势的比较**



资料来源：国际恐怖主义：恐怖事件属性 (ITERATE) 数据库，彼得·弗莱明编纂。

日对纽约世界贸易中心的袭击造成 2,830 人死亡,这是相当罕见的。根据 ITERATE 统计数据,造成人员受伤的恐怖事件还不到记录事件的 18%。在这 31 年里,平均每次事件中的受伤人数不到 2 人 (1.78)。在所有国际恐怖主义事件中,造成死亡的事件仅占 15%。1968 至 1998 年间,平均每次国际恐怖事件的死亡人数还不到 1 人 (0.836)。

**表 5. 国际恐怖主义：恐怖事件属性 (ITERATE) (四) 数据库  
关于 1968 至 1994 年国际恐怖主义统计数据**

事件总数	10,837宗
死亡人数	9,654人 (=每年401人)
未造成死亡的事件数量	9,210宗 (85%)
受伤人数	16,854人 (=每年624人)
未造成伤害的事件数量	8,907宗 (82.2%)
只有1人死亡的事件数量	876宗 (8.1%)

资料来源：P. Flemming 和 R. Stohl, "Myths and realities of cyberterrorism", in *Countering Terrorism Through International Cooperation*, A. Schmid 等人, eds. (Milan, International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme, 2001), p. 71。

然而,之所以产生这种反直觉的结果,部分原因是由于 ITERATE 的处理定义造成的,该数据库包括了许多针对财产而不涉及人员伤亡的袭击。在1968至1998年间,ITERATE 记录了11,304宗事件,其中40.3%系以财产为目标;35.4%针对人;24.4%既针对人也针对财产。ITERATE 的定义没有将恐怖主义的受害者仅限于平民目标,而是也包括某些外国和东道国的军事伤亡情况。

近年来恐怖杀伤力的提升,从全球恐怖主义(“全球”是指国家和国际的总合)来看比从国际恐怖主义(仅指跨国)来看更加明显。荷兰莱顿大学关于“侵犯人权的根本原因跨学科研究方案”收集的1968至1993年全球恐怖主义的数据印证了关于杀伤力提升的假说。可是,没有证据支持关于每年全球恐怖主义事件数量下降的假说。

**表 6. 1970 至 1983 年和 1990 至 1993 年全球  
( 国家和国际 ) 恐怖主义造成的伤亡人数**

时期	年平均 受伤人数	受伤 总数	年平均 死亡人数	死亡 总数
1970-1983	1,352	18,925	2,008	28,110
1990-1993	9,252	37,010	6,875	27,499

资料来源: A. J. Jongman, "Trends in international and domestic terrorism in Western Europe, 1968-1998", in *Western Responses to Terrorism*, A. P. Schmid 和 R. D. Crelinsten, eds. (London, Frank Cass, 1993), p. 36, 以及 Peter Chalk, *West European Terrorism and Counter-Terrorism: The Evolving Dynamic* (New York, St. Martin's Press, 1996), p. 183。

从这些数字可以清楚地看出,近年来伤亡人数、尤其是国家恐怖主义造成的伤亡人数增加了。虽然国际恐怖事件在上世纪九十年代有所收敛,但全球(即国家和国际的总合)恐怖主义并非如此。

### 非世俗恐怖主义集团的上升势头

近年来伤亡率的上升可以归咎于原教旨主义宗教恐怖集团的兴起,据认为,这些恐怖分子不大在乎死人多少。兰德公司的布鲁斯·霍夫曼首先注意到这种非世俗恐怖集团的抬头趋势。表7显示了这种发展态势。

**表 7. 非世俗国际恐怖集团的上升趋势**

年份	国际恐怖主义集团	
	总数	非世俗集团
1968	..	0
1980	64	2
1992	48	11
1994	49	16
1995	58	25

资料来源：Bruce Hoffman, "Terrorism and WMD: some preliminary hypotheses", *Nonproliferation Review*, vol.-4, No. 3, spring/summer 1997, p. 48。

注：两点 (..) 表示没有现成数据或者数据不是单独报道的。

表 7 中的最后一个数字，即 1995 年的数字，可以表明至少有 43% 的活跃的国际恐怖主义集团是有宗教动机的。另外一项研究深入分析了 130 个恐怖集团的意识形态背景，得出了一个可比数据：该项研究发现，有 38.5% 的恐怖主义集团自称受到宗教的鼓舞。

**表 8. 130 个恐怖主义集团的意识形态背景**

恐怖主义集团的类型	数量	百分比
右翼	5	3.8
左翼	20	15.4
种族	55	42
非世俗	50	38.5

资料来源：Dennis Pluchinsky, Paul de Armond 和 Ehud Sprinzak, "The classic politically motivated non-state groups", Chemical and Biological Arms Control Institute, Washington, D.C., 以及 Center for Global Security Research of Lawrence Livermore National Laboratories, University of California, United States of America, p. 7。

表 8 给出的非世俗集团的数量也许高估了，因为有些集团可以归入不止一个类别，比如，分离主义集团同时具有种族和宗教两种从属关系。在这种情况下，编码员就不得不从两者当中选择一个。

在 1968 至 1998 年间最活跃的 10 个国际恐怖主义集团当中，只有一个属于非世俗集团——伊斯兰圣战组织。然而，也正是这个集团

制造了平均每次事件的最高伤亡人数( 9.83 人, 而平均数是 3.6 人)。自 1998 年以来, 最活跃集团当中的非世俗集团数量已从一个增加到三个( 见表 9 )。

**表 9. 1968 至 1998 年间最活跃的  
10 个国际恐怖主义集团**

	事件 数量	伤亡 人数	逻辑 成功率 ( 百分比 )
临时派爱尔兰共和军(IRA)	561	2,397	72.5
黑色九月组织(BSO) ( 巴勒斯坦集团 )	151	257	31.8
西班牙巴斯克家园与自由军事阵线(ETA-M)	144	168	83.3
伊斯兰圣战组织(IJO) ( 黎巴嫩 )	131	1,288	86.3
库尔德斯坦工人党(PKK)	106	43	96.2
解放巴勒斯坦人民阵线(PFLP)	99	694	73.7
哥伦比亚武装革命军(FALN)	91	179	86.8
哥伦比亚民族解放军(ELN)	91	217	84.6
光辉道路(SL) ( 秘鲁 )	88	127	88.6
解放亚美尼亚秘密军 (ASALA) ( 土耳其 )	80	185	80.0

资料来源: 国际恐怖主义: 恐怖事件属性 (ITERATE) 数据库, 彼得·弗莱明编纂。

## 恐怖主义的根源

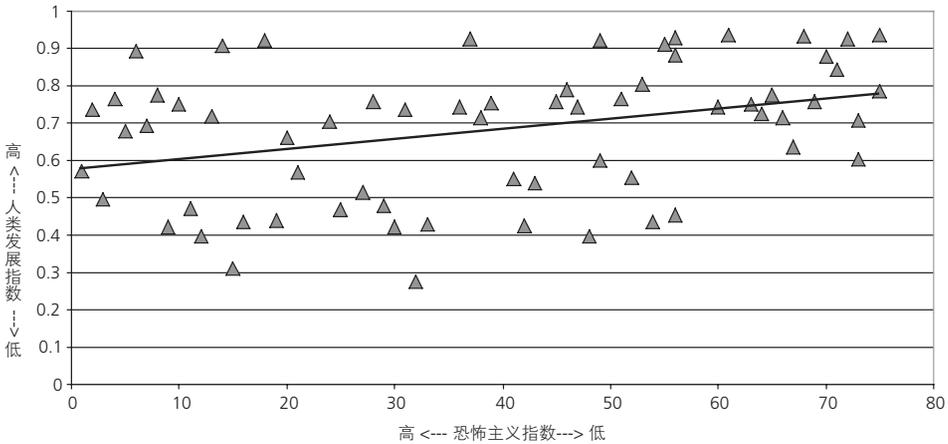
以上各表都是描述性的。不过, 可以根据现有资料做一些推论统计。图 IV 和图 V 提供了关于推断恐怖主义根源的两个实例。

经常提到的一个恐怖主义根源是贫困。[12] 如果把一些国家的贫困指标与恐怖主义指标结合起来, 就应该有可能确定其间是否存在某种关联。我们利用大约 70 个国家的统计数据对这个问题进行了研究。有好几种估量贫困的方法: 联合国开发计划署编纂的“人类

发展指数”提供了一个贫困指标。它由分别计量人均收入、预期寿命和教育水平的三项指标组成的。最近开发的恐怖主义指数\*也是基于三项指标，分别计量恐怖主义的严重程度、频率和范围。严重程度用每年伤亡人数界定；频率用每年恐怖事件数量界定；范围用国内活跃的恐怖集团数量界定。

见图 IV 所示，从人类发展指数和恐怖主义指数的数据与分析来看恐怖主义与贫困之间的相关性。

图 IV. 恐怖主义与贫困之间的相关性



注：Kendall tau-b 系数：相关系数：0.250；有效性（加 2）：0.0003；N：66。

由此可以看出，国家层面上的贫困与恐怖主义相关性是相当低的。

让我们拿恐怖主义水平与各国尊重人权的水平做相关比较。使用原由（美国）珀杜大学的迈克尔·斯托尔开发、后为荷兰莱顿大学关于“侵犯人权的根本原因跨学科研究方案”更新过的一个指数进行

\* 笔者开发的“恐怖主义指数”是一个以 2 为基础的对数转换，用  $f(X) = \log_2(2+X)$  表示（加 2 是必要的，因为有些情况的数值为零，不能计算对数）。这种以 2 为基础的指数平整了任何一个变量的极值，举例如下：

	事件数	集团数	受害人数	指数
国家 1	10	10	1,000	17.14
国家 2	100	100	100	20.02

比较。该指数计量另一种苦难——因为践踏人权而造成的苦难，所依据的是美国国务院关于各国人权实践报告中的数据。

表 10. 尊重人权指数

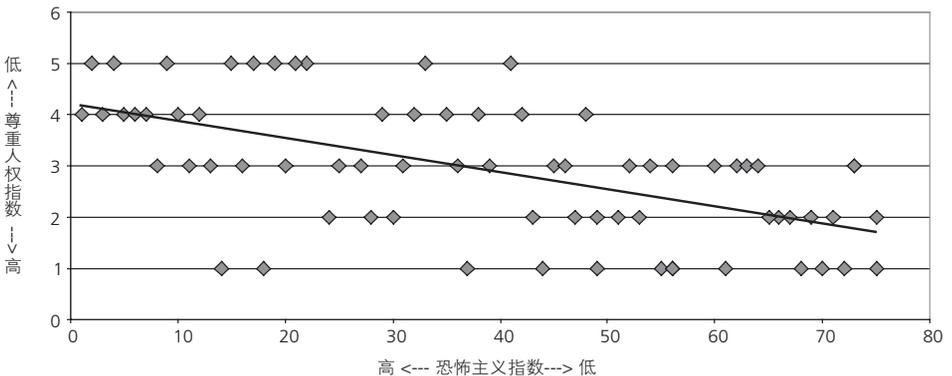
水平

一级	有法治保障、高度尊重人权的国家
二级	一般性侵犯人权的国家
三级	严重侵犯人权的国家
四级	非常严重地侵犯人权的国家
五级	总体倒退的国家

资料来源：关于侵犯人权的根本原因跨学科研究方案，《2001至2002年世界冲突和人权状况》（荷兰莱顿大学，2001年）。

从图 IV 和图 V 可以看出，侵犯人权造成的苦难与恐怖主义之间的相关性高于恐怖主义与贫困之间的相关性。姑且可从表 11 得出这样一个结论：为了降低恐怖主义水平，各国务必要实现法治，并高度尊重人权。这并不是说贫困本身不是一个严重问题；各国理应消除贫困，而无须以预防恐怖主义为目的。

图 V. 恐怖主义水平与尊重人权之间的相关性



注：Kendall tau-b 系数：相关系数：-0.443；有效性（加2）：0.000；N：71。

有一个领域，贫困可以在其中对恐怖主义起到推波助澜的作用，那就是失业，尤其在教育程度相对较高的年轻人当中。当他们在普遍的政治和经济大环境中找不到摆脱个人困境的办法的时候，他们就比较容易听信那些热衷于采用恐怖方法实现社会和政治变革的人的虚假承诺。“青年突出部”是一个教育程度和失业率都相对较高、由大学毕业生构成的相对开放的体系，存在这一群体国家就存在着年轻人受到包括恐怖主义在内的政治暴力诱惑的较高风险。

## 结论

本文试图表明，恐怖主义研究领域的数据库状况不如其他研究领域那样发达；同时也想说明，即便在数据库基础不充实的情况下，也可以提出有益的深刻见解。现将本文的主要研究结果和意见归纳如下：

(a) 所考察的数据库大多按年月排序，且大多数数据库仅存储国际恐怖主义资料；

(b) 当检查数据库的录入条目时发现，不但恐怖主义的处理定义不尽相同，而且有些录入条目也不适合各自的处理定义；

(c) 尽管存在缺点不足，但恐怖事件数据库对于恐怖主义现象还是有发言权的，尤其在相互比较的时候；

(d) 根据对几个数据库的研究可以得出如下结论：在所有记录的恐怖事件当中，国际恐怖事件约占八分之一到十分之一；

(e) 近年来恐怖事件杀伤力的提升，从全球（即国家和国际总合）恐怖主义来看比单从国际恐怖主义来看更加明显；

(f) 国际恐怖主义事件的数量在 20 世纪 90 年代有下降趋势，但国家（国内）恐怖主义并非如此；

(g) 在当前活跃的恐怖集团当中，非世俗恐怖集团在过去 30 年来呈增长势头；

(h) 在贫困与恐怖事件发生率之间没有明显的相关性; 而在严重侵犯人权与恐怖主义猖獗之间则有重要相关性;

(i) 为了对不同时期和不同国家的恐怖主义进行监测, 可以采用基于事件范围、严重程度和发生频率的恐怖主义指数;

(j) 现有恐怖主义问题数据库的最大缺点或许就是它们普遍脱离了整体政治冲突局势, 而恐怖主义集团在其中只是众多角色之一。

## 参考文献

1. Wolf-Dieter Eberwein and Swen Chojnacki, *Scientific Necessity and Political Utility: Data on Violent Conflicts* (Berlin, Social Science Research Centre Berlin, 2001), pp. 25-26.
2. A. Silke, "The devil you know: continuing problems with research on terrorism", *Terrorism and Political Violence*, vol. 13, No. 4 (2001), pp. 1-14.
3. United States Department of State, *Patterns of Global Terrorism: 2002* (Washington, D.C., Office of the Coordinator for Counterterrorism, 2003), p. 2.
4. A. J. Jongman, "Trends in international and domestic terrorism in Western Europe, 1968-1998", in *Western Responses to Terrorism*, A. P. Schmid and R. D. Crelinsten, eds. (London, Frank Cass, 1993), p. 34.
5. W. W. Fowler, *Terrorism Data Bases: A Comparison of Missions, Methods, and Systems* (Santa Monica, California, RAND Corporation, 1981). Available at [www.rand.org/publications/N/N1503/N1503.pdf](http://www.rand.org/publications/N/N1503/N1503.pdf).
6. Hugh W. Barber Jr., *Annual Survey for 1997* (Arlington, Virginia, United States of America, Pinkerton Global Intelligence Services, 1998).
7. P. Chalk, *West European Terrorism and Counter-Terrorism: The Evolving Dynamic* (New York, St. Martin's Press, 1996).
8. Martha Crenshaw, "The global phenomenon of terrorism", in *Responding to Terrorism: What Role for the United Nations?*, William O'Neill, ed., paper presented at a conference convened by the International Peace Academy (New York, Chadbourne and Parke, 2002), pp. 27-31.
9. N. Kalyvas and N. Stathis, "Wanton and senseless? The logic of massacres in Algeria", *Rationality and Society*, vol. 11, No. 3 (1999), pp. 249-250.
10. W. Enders and T. Sandler, "Transnational terrorism in the post-cold war era", *International Studies Quarterly*, vol. 43, No. 1 (1999), pp. 145-167.

11. W. Enders and T. Sandler, "Is transnational terrorism becoming more threatening?", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 44, No. 3 (June 2000), pp. 307-332.
12. Robert F. Gorman, *Great Debates at the United Nations: An Encyclopedia of Fifty Key Issues, 1945-2000* (Westport, Connecticut, Greenwood Press, 2001), p. 219.



# 恐怖主义活动的早期侦查

马特尼亚·P. 瑟斯罗迪\*

## 内容提要

与其他冲突制造模式相比，恐怖主义的致命性相对较低，但对暴力冲突的持续起到了巨大的促进作用。因此，迫切需要预防恐怖主义的新方法。为了揭开滋生和助长恐怖主义活动的深层结构，本文首先简要描述了恐怖主义和早期侦查的概念，然后概述了恐怖活动的早期侦查模式，分析远期和中期先决条件（根源和近因）以及短期特征。恐怖主义活动在其发展过程中的每一阶段，几乎都有可能转化为其他的冲突模式。当前分析的初步结果以及本领域已经完成的研究成果，都为本文附录拟定的 36 个指标提供了依据。

## 导言

在讨论早期侦查模式之前，本文首先要给预防的对象下一个定义，这主要是因为人们对于何谓恐怖主义还没有达成一致意见。\*\* 由于观察者的观点和政治辩论的重点各不相同，也由于缺乏一个公认的定义，某人眼中的恐怖分子往往会被另一个人视为自由战士。\*\*\* 因此，把恐怖主义与某些给目标群体造成恐惧（以及其他反应）的行为联系起来，比将某些组织或个人划分为恐怖主义分子，要更容易些。\*\*\*\*

---

\* 马特尼亚·P. 瑟斯罗迪获得奥格斯堡大学硕士学位，现在正撰写关于集体暴力升级早期预警的博士论文，曾在伦敦经济学院担任欧盟社会科学情报研究院的学者。

\*\* 关于定义的讨论，见亚历克斯·P. 施米特 [1: 28] 和彼得·沃德曼 [2: 10]。

\*\*\* 美国前总统罗纳德·里根总统评论尼加拉瓜反对派的讲话。

\*\*\*\* 这些组织纯粹使用恐怖策略（例如，红军集团或奥姆真理教），而其他组织选择同时使用恐怖战术和游击队战术（例如，库尔德工人党、哥伦比亚武装革命军以及泰米尔伊拉米猛虎解放组织）。后者往往拥有更广泛的公众支持，其支持者即便不赞成他们的手段，至少也拥护他们的目标。

本文对恐怖行为的定义如下:

- (a) 非国家行为者出于政治目的发动的针对平民目标的暴力袭击; \*
- (b) 不同于军队或游击策略, 恐怖分子基本上愿意公布其意图;
- (c) 意图激起对手的过度反应, 并往往以此作为实施暴力的借口。

一起恐怖主义活动包括了各个阶段, 从决定发动恐怖活动, 到策划、筹备和实施一系列袭击, 再到利用其政治影响的后续活动。说到早期侦查, 要执行一套基于征兆的短期预防战略, 就必须严密监测已经开始进行的恐怖活动的表现特征。换言之, 人们必须确定并监测在决定发动恐怖活动之前的先决条件。单单是消灭恐怖分子还不够。恐怖主义行为的先决条件往往存在于政治冲突, 这其与政治恐怖主义同出一辙。

### 创建早期侦查模式的挑战

与监测地震和其他自然灾害的科学方法相比, 预测人的行为则要困难得多。在策划和筹备阶段都有反馈机制, 从中可以看出这种预测的成功与失败。但是, 社会科学近年来在早期侦察与早期预警的若干领域取得了显著的进展。在预测暴力冲突、大规模侵犯人权、灭绝种族、强制迁徙、以及政府倒台的问题上, 已经制订了相关预测模式, 并部分投入使用。\*\*

本文的出发点是由亚历克斯·P. 施米特提出的“冲突升级的早期侦察”定义。施米特的定义是: “观测并记录可能导致冲突升级或产

---

\* “恐怖”一词最早是法国大革命时期的产物, 当时雅各宾派对其政治对手采取激烈的行为。尽管国家恐怖主义或国家支持的恐怖主义依然存在, 本文的论述仅限于非国家行为者。

\*\* 约翰·L. 戴维斯和泰德·R. 格尔合编了一部重要合集, 描述了正在进行的早期预警工作。[3]

生危机的潜在或模糊信号与指标，就要求在潜在冲突地区进行监测活动（早期监听），开展定性及定量的系统数据收集工作，进行专家咨询，随后进行分析与解释，以便开展风险评估，为早期预警奠定坚实的基础。”[4] 这个定义也可适用于对恐怖主义活动的早期侦查。然而，在早期预警系统所面临的各种常规挑战之外，还出现了以下两个问题：

(a) 由于组织、体制、以及通信的原因，集体的规模越大，其行为越容易受到限制，这就使得集体行为具有一定的理性和可预测性。个人的行为则难以预测，往往呈现出任意、反复无常和非理性的特点。评估个人行为是很困难的，从外部去预测个人行为更是难上加难；相比之下，从整体层面上探究集体社会行为的常规过程，并确定这些趋势，则较为容易。因此，本文提出的预测模式的重点是恐怖行为的集体性，即恐怖活动，模式不包括个别事件；

(b) 恐怖分子总是秘密行动，因为秘密有利于保护恐怖主义组织，也有助于营造神秘感。与武装力量或游击队所追求的效果相反，恐怖分子精心策划惊人事件，目的就是要让目标群体普遍感到一种模糊的威胁感。由于恐怖主义活动的隐蔽性特征，导致当前的经验性数据极度匮乏，要获取这些数据往往会受到限制。有关恐怖活动发展情况的信息有两个来源——短期情报和一般性回顾，比如备忘录或法庭证词。

## 恐怖主义活动的早期侦查模式

风险评估和预测可以使用多种不同的方法。例如，布鲁斯·纽萨姆及其恐怖主义预测小组将学术性的特尔菲调查方法与历史推断方法结合起来，[5] 施米特则制订了一套能够测量风险程度的恐怖主义指数。为了尽可能完善预测结果，应该同时使用多种研究方法，以比较其优劣。

下列概念模式将经过部分验证的指标参数同基于演绎的其他参数结合了起来。要区分恐怖主义活动的先决条件和表现特征。表现特征

是表示恐怖活动正在进行的事件和现象，而先决条件则是曾经为恐怖主义活动创造了有利条件的社会环境因素。先决条件还可进一步划分为两类：(a) 长期结构原因（根源），造成可能滋生恐怖主义活动以及其他冲突模式的社会紧张局势和其他方面的紧张因素；以及 (b) 中期局势原因，即所谓的近因，由此可以产生促使有暴力倾向的行为者采取恐怖行为的危险。这两种情况都受到促进性的加速因素和抑制性的减速因素的共同影响。这些因素与恐怖主义活动之间往往没有因果关系，但却对其进行干预，对事态的发展起到了加速或减缓的效果。\* 一个综合性早期侦查模式并不是总能得到所有的必要信息。各种模式通常只适用于某一个时间框架，比如乔舒亚·斯奈提出的短期“指标与预警”方式。[7] 遗憾的是，在许多模式当中，除军事与安全环境之外的其他因素往往被忽略了。

为了给本文阐述的早期侦查方式提供一个简单的直观形式，对相关因素的选择以普遍认为有价值的因素为准。对于某些具体的恐怖主义活动，则应纳入更多的环境相关参数。

### 根源：先决条件

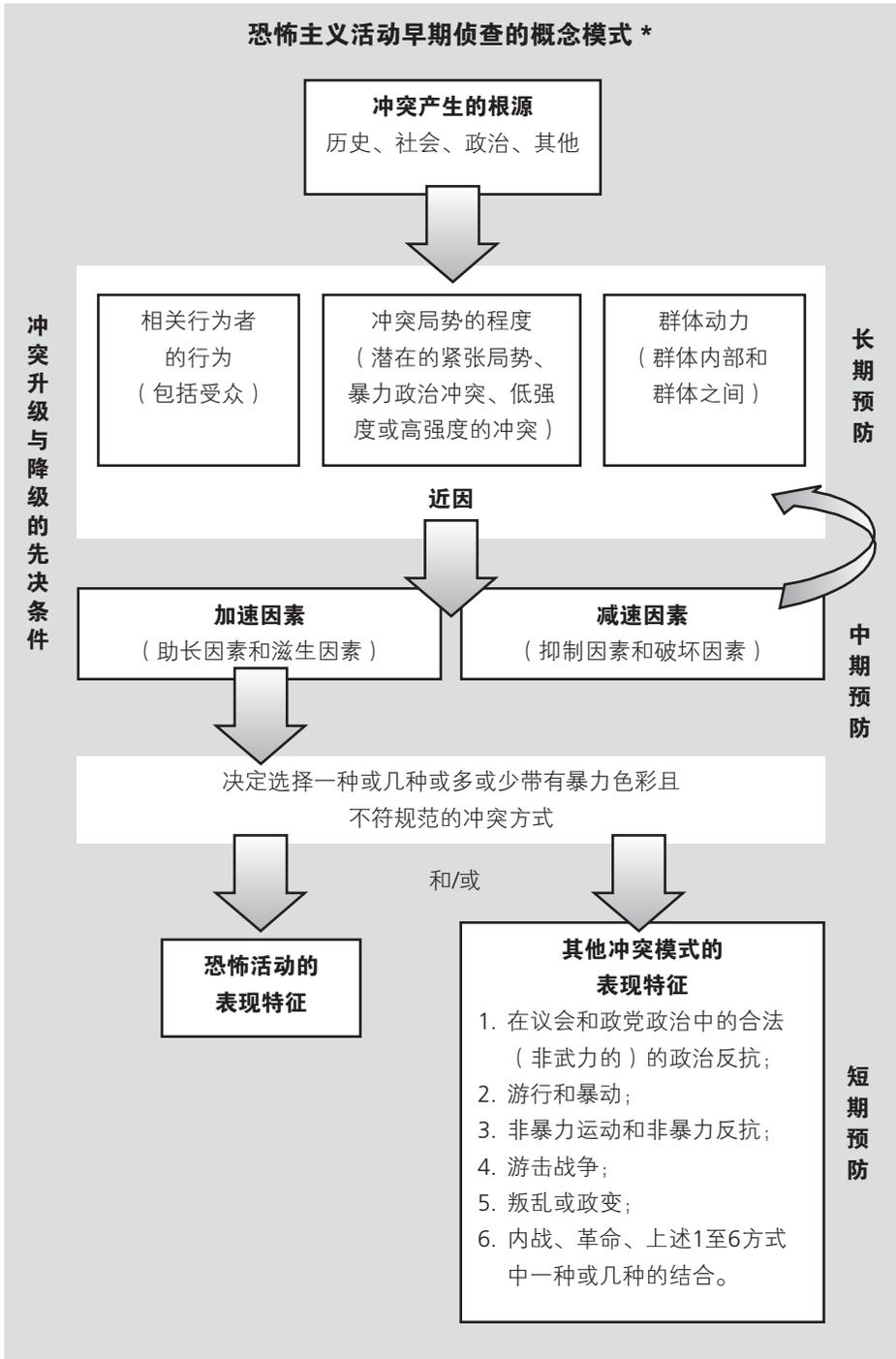
如果隐藏于社会结构之下的深层动机没有得到改变，历史往往会重蹈覆辙。然而，仅有结构性因素还不够，要发送一场恐怖主义活动，需要三种因素的相互融合：

(a) 叛乱分子受到个人、家庭、社会群体历史的影响，或是有号召力的政治领袖所宣传的思想意识的驱使，愿意忍受艰苦的地下生活；\*\*

---

\* 本文只解释了恐怖主义活动的加速因素与减速因素；关于冲突的加速因素与减速因素的更多详细资料，见哈夫 [6] 和施米特的著作 [4: 34]。

\*\* 动机原因可能不是本人的亲身经历，而是间接获得的：对于弱势群体的认同感可能会导致对于苦难根源的愤怒和复仇心理。例如，德国恐怖主义组织“红军集团”的成员认为，他们应当成为第三世界弱势群体的支持者、代言人和先锋队。这说明动机环境在某些情形下可能处在恐怖主义组织所属社会之外。



\* 恐怖主义活动早期侦查的概念模式是由作者与亚历克斯·P. 施米特共同开发的。

(b) 结构为集团领袖甘冒历史风险提供了机会；

(c) 根据人力资源和经济资源的不同，集团从内部产生能量或者从外部攫取能量。

在提供动机和机会的背景下，民主的作用显得含糊不清。一方面，由于民主能够纠正不公平，从而对冲突的暴力模式起到限制作用；而另一方面，结社自由和开放社会的流动性又为恐怖袭击提供了更多的机会。

与专制政权或独裁政权相比，民主国家更多地成为恐怖袭击的目标。[8: 417-443] 民主社会享有新闻报道自由，法治原则为其制订了公正且仁慈的刑事诉讼制度，这在某种程度上为恐怖主义暴力提供了独裁统治或其他压制性政权所无法比拟的滋生环境和更好的活动空间。[8: 129] 另一方面，由于民众广泛参与政治进程，社会上的不满和怨恨极少达到构成威胁的程度，民主政府在本国公众眼中享有较高的合法性。虽然民主国家也要对付许多国内恐怖袭击，但死亡率（每起事件的平均死亡人数）相对较低。\*

民主制度，特别是采取比例代表制、而不是“胜者为王”型单一代表制的民主制度，为政治反抗提供了多种非暴力渠道，并为系统改革提供了机会，因此，大部分不满情绪都能够以和平的方式表达出来。[9] 扬·奥斯卡·恩格内对于西欧国内恐怖主义的研究印证了这一假设。[10: 290] 恩格内发现，恐怖主义的出现通常与自由及民主的不被重视有关。

综上所述，可以得出如下结论：虽然非民主政权为恐怖主义分子的产生提供了更加肥沃的土壤，而极度脆弱的民主国家则提供了最易得手的袭击目标。巴斯克恐怖主义组织——巴斯克家园与自由组织（埃塔）就是一个可以说明民主对于恐怖主义产生双重影响的例证。巴斯克家园与自由组织产生于佛朗哥将军独裁统治时期，但是就制

---

\* 关于恐怖事件的统计数据，作者参考了《兰德公司恐怖主义纪事（1968年至1997年）》，这是一个公开的数据库系统，以及兰德公司-国家预防恐怖主义纪念协会的恐怖主义事件数据库（1998年至今）(www.tkb.org)。

造恐怖事件的频繁程度及其致命程度而言，直到西班牙在 1974 年过渡到民主政治之后，该组织才开始大规模扩张。第三种危险的情况是，民主国家被视为非法政府的强大外援，这将使前者成为恐怖主义活动的主要攻击目标。[11] 蒙蒂·马歇尔认为，卷入国际冲突的“老牌民主国家”最有可能受到恐怖暴力的袭击。[12]

国内政府的合法性与恐怖主义之间的关系则更加明显。恩格内发现，在西欧的恐怖主义问题上，恐怖主义活动与合法性之间存在着系统性关联。[10: 292] 民族的分裂、延续、以及融合对于政府的合法性构成了最严重的挑战，出现此类问题的国家也正是受恐怖主义困扰最深重的西欧国家，即，西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国、意大利。[10: 210, 215]

与政权合法性密切相关的，是不断加速的社会或经济变化所产生的影响。恩格内的分析表明，思想意识（社会革命）恐怖主义的兴起大多出现在高增长率的国家。对于收入不均的研究也得出了类似的结论。[13] 从当前趋势可以明显看出，分配不均越严重的国家，越是恐怖主义高发的国家，而贫困与恐怖主义之间不存在直接因果关系。\* 与恐怖主义和贫困之间的相关性相比，因侵犯人权所造成的苦难与恐怖主义之间的相关性则要密切得多。[15] 马歇尔的分析也指出，“过度针对平民的集体政治暴力”与恐怖主义之间存在极大的正相关。\*\* 恩格内对西欧恐怖主义的分析也印证了这个研究结果，在西欧，侵犯人权的现象与迁延日久的恐怖行为长期共存。\*\*\*

纵观历史，问题在于传统的暴力冲突规则在多大程度上具有长久的影响。只要恐怖分子拥有大批的拥护者，他们的战略就会取决于潜

---

\* 见恩格内关于西欧恐怖主义的文章 [10: 193] 以及施米特的文章 [14]，他指出“贫困”（采用联合国发展规划署人类发展指数的定义）与恐怖主义之间的直接相关性很低。

\*\* 包括排外思想、好战、限制人权、流离失所的群体以及旷日持久的社会暴力。[12: 36 和附录 C.1]

\*\*\* 见恩格内的文章。[10: 186] 但是，应当考虑到，将反击作为针对恐怖主义行为的对策，有可能加剧人权状况的恶化。

在支持团体对于暴力的宽容程度及其是否愿意采用暴力。支持团体对暴力的社会宽容程度越高, 恐怖分子为其制造冲突招募新成员也就越容易。对于暴力的社会宽容和意愿取决于社会对于暴力的集体经历或部分经历。

能够映射出当今敌人的传统敌人概念对于恐怖主义活动和其他类型的暴力冲突都是一种滋生因素。传统的反抗和抵抗模式所树立的积极示范作用, 可以用来增强恐怖分子的合法性, 提高他们的自尊。\*

温伯格和理查德森对于西欧恐怖主义的研究表明, 最早出现恐怖主义的国家, 都是曾经经历过右翼独裁统治或者纳粹占领的民主国家。恐怖主义团体宣称自己的行为是反法西斯统治抵抗运动的扩展。[17]

此外, 马歇尔还强调指出, 恐怖主义与以往历次国家垮台事件之间存在着很高的相关系数, 这种相关性显现在革命战争、种族战争、敌对政权的更迭、以及种族灭绝或“政治灭绝”\*\*之中。[12: 附录 C.2]

领土或地缘政治因素也有助于提高恐怖组织的犯罪能力(超出成员招募范围; 财政、后勤和技术知识; 武器; 后勤; 此前的暴力行动经验), 比如, 邻国内乱造成暴力四处蔓延, 国家之间的敌对导致国家支持恐怖主义, 饱经战乱且国家控制薄弱的地区可以用作隐蔽所或训练场。\*\*\*

---

\* 例如, 在十九世纪末的车臣, 作为对国家压迫的反抗, 一种“阿布雷克”抵抗文化兴起。阿卜克成员与国家权力的代表进行战斗, 保护其社区和部落。在《俄语大辞典》(莫斯科, 1978)中, S.I. 奥若戈夫将俄语“阿布雷克”一词定义为: “在高加索附属于俄国时期, 曾与沙皇军队及政府对抗的山区民族。”他们的榜样如今被叛乱组织用来发动恐怖活动。[16: 5] 另一个类似现象是对殉教的狂热信仰, 经常有暴力行为者以此为由, 进行自杀性袭击。

\*\* “政治灭绝”是指大规模的、有目标的杀害, 某一群体由于其政治信仰或意识形态而被消灭。政治灭绝与种族灭绝很相似, 不同的是政治灭绝并不特别针对民族、种族或文化群体(维基百科: <http://en.wikipedia.org/wiki/Politicide>)。

\*\*\* 出现严重武装冲突的邻国数量与马歇尔的恐怖主义指标之间的相关性系数最高。[12: 附录 C.2] 关于国家内乱作为恐怖主义根源的研究, 见比约戈。[11] 关于冲突根源的详细资料, 见施米特。[3: 6-8]

## 近因

近因不同于根源，近因可以对一起恐怖活动的发生与否产生直接影响。一旦某个有动机且具备一定活动能力的组织开始存在，近因就包括具体的行为者群体、冲突局势、以及引发一起恐怖活动的群体动力。正如上文指出，与军队或游击战争相比，恐怖分子的战略体现出某种可以交流的逻辑。因此，有必要考虑一下恐怖分子的信息所针对的各类目标受众的行为与期望。下表列出了恐怖分子的暴力信息所针对的各类目标受众。

**恐怖主义的多种目标受众<sup>a</sup>**

潜在目标受众	目的
1. 已经积极认同恐怖主义组织的人（支持者）。	赢得他们的同情和/或说服他们增加其支持。
2. 被恐怖主义组织宣布为对手的人。	打击对方的士气，对其进行恐吓和/或威胁以及敲诈勒索。
3. 没有表明立场的旁观者和没有受到影响的观察者。	告诉他们和/或迫使他们问：“发生了什么事？”
4. 恐怖主义组织的成员。	提高士气，鼓励支持者加入组织。
5. 相互竞争的恐怖主义组织。	向对方展示谁更大胆，更“成功”。

<sup>a</sup> 改编自杰瑞茨。[18]

### 1. 支持者

支持者负责提供后勤、财政或意识形态支持，提供新成员，为长期恐怖主义活动提供合法性，从而在恐怖主义组织的战略和战术策划中起着关键作用。恐怖主义组织将根据支持者的类型、期望及其对暴力的宽容程度，努力调整各自的暴力强度。恐怖分子对于支持者的依赖越严重，就会越多地考虑到客户的愿望；这一点在国家支持恐怖主义的事例中表现得最明显。极少亲身遭遇暴力的海外移民群

体与可能受到恐怖主义分子和 / 或其对手威胁的支持者相比, 前者对于恐怖主义活动的投资往往要少得多。\*

## 2. 反对者

确定公开的对手及其在冲突中的作用, 也是对潜在目标或目标群体的确认。反对者或反对者联盟越是对造反组织采取强悍姿态或镇压策略, 造反组织就越有可能利用挑衅战略来博取国际社会的关注。\*\* 攻击的性质通常期待着与其类似的反击。反击行为越是极端, 恐怖分子就越会大声宣称自己使用暴力是正当的。[17: 3] 因此, 旨在挫败恐怖主义分子及其支持者的反击战略的设计极为重要。\*\*\*

## 3. 没有表明立场的旁观者

在国内, 没有表明立场的旁观者是受到双方火力波及的公众, 是站在恐怖分子的威胁和政府的压制之间的公民。这些人需要确定以下几个问题: (a) 哪一方可能胜利; (b) 哪一方更加具有合法性; 以及 (c) 在短期内, 哪一方更可怕。这个群体对于恐怖分子的策划活动几乎没有任何直接影响, 但他们不得受到影响, 而且在必要的情况下, 还要被迫表明自己的立场。只要社会没有完全两极化, 中立分子依然存在, 说服潜在支持者就是恐怖主义活动的一部分。此外, 作为观察者的国际新闻媒体也可以被归入这一种类。媒体在搜寻有关冲突的新闻线索时, 往往与恐怖主义活动建立起一种有可疑的、在某些情况下属于共生共存的相互关系。[21, 22] 恐怖分子刻意利用媒体, 以博取黄金时段的关注。恐怖主义活动的成功与否往往可以用新闻报道的广泛程度来衡量, 这被视为一种认同。因此, 恐怖主义袭击的时间往往经过精心策划, 目的就是要确保得到“适当”的

---

\* 依靠海外移民发动叛乱, 可能会成为日益普遍的现象。[19] 关于移民群体作为潜在成员提供者的问题, 见沃德曼的文章。[20]

\*\* 正如专家组在挪威国际事务学会的会议上指出, 附庸于强大民主国家的专制国家的恐怖主义分子专门攻击其国内镇压活动的所谓支持者。(见比约戈 [11])

\*\*\* 应当区别对待作为支持群体的主要目标受众以及有待争取的部分社会成员眼中的反对者的合法性。在众人看来, 攻击独裁者与攻击民主政府的合法性是不一样的。与那些为创立压制政权而战的人相比, 为建立法治和民主政治而战的人具有更高的道德标准。

媒体关注。如果宣传受到限制，或者没能达到恐怖主义组织的战术目标，暴力就有可能升级。

#### 4. 恐怖主义组织的成员

每一起攻击行动都会对一个恐怖主义组织的内部动力和压力造成影响。恐怖主义分子一般都过着地下生活，与外部世界隔绝，并且随时保持警惕。他们因认为自己受到了羞辱而怀有强烈的复仇欲望。[23] 攻击可以加强恐怖组织内部的凝聚力，在成员之间缔结牢固的关系，而无所作为则会滋生不满，导致背弃。对于暗无天日的地下生活而言，一起成功的攻击能让人心情愉快。而且，据说这种攻击可以促进敌手丧失其合法性，从而提升造反集团的士气。[24] 保持一定的攻击频率对于维持恐怖主义组织而言是必不可少的（霍夫曼，2001 [22: 235]）。

#### 5. 相互竞争的恐怖主义组织

在多个行为者同时存在的情况下，恐怖主义组织的战略和战术策划也包括团体之间的竞争。追求相似目标的不同团体会在资源、支持、关注、承认、声望、以及招募新成员等问题上展开竞争。[25: 76]

暴力的快速升级被视为占领这一领域的有效战术。波斯特等人曾经描述过 1967 年六日战争之后在约旦的巴勒斯坦难民营里发生的招募新成员之争。[25: 83] 温伯格指出，导致北爱尔兰冲突升级的一个重要原因，是“第三者的存在（新法西斯团伙或新教准军事组织）对于暴力产生了螺旋效应”。[17: 14]

一套可行的早期侦查模式在预测恐怖主义组织是否倾向于发动恐怖活动或使之升级的时候，必须考虑上述这五种关系以及各类相关行为者的期望。

#### 冲突局势

马歇尔敏锐地指出，恐怖主义“可以是反抗的最高形式，叛乱的最低形式，或者是战争的一种特殊策略”。[12: 9] 恐怖活动往往与其

他冲突模式相互关联。这可以是政治冲突的升级，也可以是低强度冲突的降级。在高强度的冲突当中，恐怖袭击在过度暴力的背景下往往会丧失其交流能力，从而沦为了一项战争罪。

首先要注意的是，激进、好战的社会和政治运动的不断升级可能会导致恐怖活动。当一次抗议活动显然不会发展成为一场大规模群众运动的时候，核心分子可能会转入地下活动。最积极的好战分子试图利用挑衅性的恐怖活动来发动一场政治革命，俄罗斯无政府主义者、美国“气象员”激进组织、德国红军集团、意大利红色旅、以及临时派爱尔兰共和军在其最初阶段都采取过这种手段。[2: 121]

其次，恐怖活动作为低强度冲突的降级形式，斯里兰卡和土耳其等地就存在这种情况。

受到民族主义动机驱动的叛乱组织通常会在资源减少或是招募新成员有困难的时候提升其恐怖攻击的等级；当资源充足时，这些组织就试图打造一种持续有效的形象。攻击平民“软”目标的优势在于，与攻击军事“硬”目标相比，前者所需的资源较少，而且比较容易获得。[16: 5]

导致恐怖主义活动的第三种冲突格局是，一个新出现的叛乱组织希望在当前的冲突背景下迅速得到关注。近年来，当哥伦比亚右翼准军事组织联盟——哥伦比亚联合自卫军闯入一直由政府军和左翼游击队主宰的冲突领域的时候，就出现过这种情况。从1999年到2002年，哥伦比亚联合自卫军制造了至少60起恐怖事件，造成数百人死亡。平均每起事件的死亡率大约是老牌左翼游击队——哥伦比亚武装革命军和民族解放军的六倍，后者造成的死亡率仅为0.45。

斯泰因·滕内松提到了印度支那与印度尼西亚反殖民化战争的历史背景。这两起事件均始于1945年的游击战争，对手分别是法国和荷兰。两地的主要反抗者并不依靠恐怖主义手段，但是，与其相互竞争的组织很快也加入了冲突。这些弱势的后来者主要通过恐怖主义行为来赢得公众的关注。[26]

同一个组织往往交替使用或者同时使用游击战术和恐怖战术，特别是在国内冲突当中，这是因为暴力冲突通常包括多个方面。在冲突的主导模式之外，可能还存在着第二种模式。例如，哥伦比亚武装革命军领导着农村地区的游击战争，同时又在城市地区制造恐怖主义。

除了策划战略战术之外，冲突持续的时间也是一个重要因素。假如整整一代人从小就得不到充足的教育，在仇恨的环境中长大成人，社会就会变得野蛮，道德标准就会下降。相似的现象出现在冲突过后的局势中。许多人学会了使用武器，还有一些对和平进程缺乏信心的人保留了武器。阿富汗、伊拉克、以及前南斯拉夫的部分地区都存在这种现象。

无论是潜在的还是明显的社会冲突，都是促成恐怖主义活动的原因和动力。在对各种倾向于、筹备和从事恐怖主义活动的组织进行风险评估的时候，这些因素往往被低估了，人们对此应给予重视。

## 群体动力

杰罗德·波斯特和已故的埃胡德·斯普林扎克等专家在评估某些组织投身恐怖主义的风险时，都强调群体的内部动力。<sup>\*</sup> 组织成员的年龄可以作为研究暴力升级的一个指标：成员越年轻，发动恐怖主义活动的风险性就越大。如果组织成员、特别是首脑有过从事暴力活动和使用武器的丰富经验，尤其是在他们认为有必要树立一个勇敢无畏的形象的时候，同样会产生类似的效果。

总的来说，每个恐怖主义组织都会尽量充分利用其现有的各种资源：在其能力所及的范围内，尽量在广度和频率上让暴力升级。然而，假如一个正在走向衰弱的团体感到担忧，其成员往往会不遗余力地显示其强大的实力。换言之，在恐怖主义活动升级的问题上，一个衰弱的叛乱组织可能比一个自信、成熟的组织更具危险性。

---

<sup>\*</sup> 这一段主要参考了波斯特和斯普林扎克制订的核心指标。[29]

## 加速因素和减速因素

一旦其他有利因素均指向产生暴力活动的高风险, 加速因素和减速因素等干预因素能够加速或减缓恐怖活动的进程。

### 加速因素

已经准备发动恐怖袭击的组织如果感到来自对手的威胁或侮辱, 往往会加速完成其筹备活动。\* 能否获得资源是一个模糊的指标, 因为无论是获得意料之外的资源(组织、财政、或政治资源), 还是被剥夺了资源, 都有可能加速恐怖活动。在后一种情况下, 恐怖活动旨在向世人展示其随时准备战斗, 哪怕该组织的实际活动能力接近于零。

在恐怖主义组织能够展示其破坏能力的时候, 具有象征意义的日期、即将开始的选举以及和平谈判等外部因素(后者要求更加精确的预测能力), 比依靠情报的内部参数更易于监测。

最重要的是, 政府的反击行动能够引起严重的加速冲击, 如果在政府发动反击的同时出现了激起复仇情绪的大量平民伤亡, 情况就更是如此。基地组织就是一个例子。如果不以受害者人数衡量, 而是就恐怖袭击的频率而言, 自从2001年9月11日以及美国领导的反恐战争开始以来, 基地组织的攻击已经升级了。[27]

恐怖主义暴力通常针对对手的反应进行自我调整。西班牙、联合国、菲律宾等国一直遵循最低暴力的原则。因此, 埃塔、临时派爱尔兰共和军、以及摩洛哥伊斯兰解放阵线等叛乱组织的伤亡人数也相对较少。在迁延日久的长期冲突当中, 有些政府选择了相反的战略。有观点认为, 正是政府的这种做法导致这些国家中恐怖主义活动的死亡率较高。

---

\* 奥姆真理教在获知警察即将袭击其总部之后, 发动了沙林毒气袭击, B. 霍夫曼(2001), 第167页。关于复仇和报复的逻辑, 见沃德曼的文章。[23]

## 减速因素

找到恐怖主义活动的减速因素，并不是一件容易的事，困难在于恐怖分子的意图就是在恰当的时机发动意想不到的攻击。但是，可以将加速因素的对立面设想为减速因素。以往的经验表明，在政府反击恐怖主义的行动当中，假如政府使用的手段符合法律要求、具有合法性、且适当，中等程度的暴力能起到减缓恐怖活动的作用。

丧失安全的藏身之地、有号召力的领导人、重要的支持来源，都可以严重削弱恐怖主义组织，至少从长远来看具有降低冲突的作用。恐怖主义是一种谋求交流的战略，而非取得军事胜利的手段，可以通过新闻媒体报道恐怖事件的方式对其进行遏制。如果媒体对恐怖事件的报道少几分渲染，多几分反思，就可以减少公众的恐慌，袭击平民的行为就会丧失其作为政治宣传工具的“实用性”。

然而，让商业化媒体系统采纳负责任的、自我约束的媒体指导方针，绝非易事，对于收视率的竞争严重影响着编辑的决策过程。

## 表现特征

一旦发动了恐怖主义活动，各种类型的表现特征就会指向一起正在临近的袭击。要解释这些表现特征，就需要得到关于恐怖组织内部情况的详细而系统的情报。[7: 28] 情报部门的大部分工作都集中在这一领域，但本文只论述其中最明显的几点因素。

从先于一起或一系列恐怖攻击事件的某些征兆中可以发觉对方的准备措施。正确地解释这些征兆，是预防恐怖袭击的最后一线机会。恐怖主义组织正在评估袭击风险的情报早已经被列为一项表现特征。[29: 76] 研究恐怖袭击早期预警问题的美国专家，乔舒亚·斯奈，制订了一份指示性征兆清单，其中包括活动能力的增强、藏身之地的异常活动、以及特殊训练和招募新成员。[7]

后勤准备的进一步征兆还包括：快速转移资金，获取武器炸药，伪造身份证件，雇佣外部技术人员，等等。恐怖主义组织在发动攻击的前夕，往往会在一定范围内发表关于暴力打击敌人的合法宣言，同时竭力宣称对手的不合法性。[29: 76] 此外，在发起攻击之前不久，关键人物会突然消失，对潜在目标的监测则有所加强。在准备活动的最后阶段，内部暴力会呈现上升趋势，特别是针对潜在的叛徒。总之，恐怖计划的成功实施决不能在最后阶段受到损害。[2: 165]

## 结论

本文介绍了中期近因概念（见上文的概念模式），目的是将通常被认为互不相容的两种早期侦察方式结合起来：对长期根源的分析和对短期表现特征的分析。近因是提高叛乱组织发动恐怖活动风险的环境条件。

本文分析了恐怖主义战略当中最特殊的特点——强烈的交流动力，从而强调了目标受众在叛乱组织的决策过程所起到的作用。群体的内部动力在大多数风险评估中都得到了高度重视，本文也对此进行了重点分析，并简要描述了极有可能发生恐怖主义活动的四种冲突局势：降级的低强度冲突，升级的政治冲突，在现有冲突背景下出现新的行为者，以及武装冲突后的局势。

结合恐怖主义活动的根本原因与表现特征，对近因的识别能够建立一种综合的、注重过程的早期侦查模式。只有对冲突升级的各种征兆进行系统的早期侦查工作，我们才能发动一场先发制人的反恐之战。

本文概述了恐怖主义活动早期侦查的概念模式，从背景出发，对恐怖主义现象进行研究，从而确定长期、中期和短期预防措施。

## 附录

## 恐怖主义活动早期侦查的36个指标

**根源**

1. 缺乏民主；
2. 侵犯人权；
3. 政权不合法；
4. 非法政权的支持；
5. 严重或趋于严重的分配不均；
6. 暴力冲突的历史经验；
7. 对团体使用恐怖方式的支持；
8. 现代民主制度的脆弱性；
9. 国家内乱或国家控制之外的藏身之地。

**加速因素**

1. 打击恐怖活动造成大量人员伤亡，引发报复情绪；
2. 恐怖主义组织或其支持者受到侮辱；
3. 威胁；
4. 和平谈判；
5. 选举；
6. 有象征性的日期。

**减速因素**

1. 使用合法方式的适当的反恐斗争；
2. 丧失有号召力的领导人、重要资源、或隐蔽地区；
3. 对团体的政治要求让步；
4. 负责任的媒体报道。

**近因**

1. 反击战略引起冲突升级；
2. 支持团体的期望（特别是海外移民群体）；
3. 支持增加或减少；
4. 媒体报道的减少；
5. “成功”的竞争组织；
6. 组织内部凝聚力的问题；
7. 组织领导的个人形象战略；
8. 降级的低强度冲突；
9. 升级的政治冲突；
10. 在现有冲突情况下出现新的行为者；
11. 冲突后局势。

**表现特征**

1. 攻击的风险评估；
2. 后勤准备；
3. 剥夺敌人的合法性；
4. 关键人物的消失；
5. 对潜在目标的关注增强；
6. 内部暴力上升。

## 参考文献

1. Alex P. Schmid and Albert J. Jongman, *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature* (North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1988).
2. Peter Waldmann, *Terrorismus: Provokation der Macht* (Gerling, Munich, 1998).
3. John L. Davies and Ted R. Gurr, eds., *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems* (Lanham, Rowman and Littlefield, 1998).
4. Alex P. Schmid, "Thesaurus and glossary of early warning and conflict prevention terms", Forum on Early Warning and Early Response (London, 2000), p. 37.
5. Bruce Newsome, Mass casualty terrorism: first quarterly forecast ([www.rdg.ac.uk/GSEIS/IPIS\\_Mass\\_Casualty\\_terrorism\\_forecast\\_Q1\\_2003.pdf](http://www.rdg.ac.uk/GSEIS/IPIS_Mass_Casualty_terrorism_forecast_Q1_2003.pdf)).
6. B. Harff, "Early warning of humanitarian crises: sequential models and the role of accelerators", *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, John L. Davies and Ted R. Gurr, eds. (Lanham, Rowman and Littlefield, 1998), pp. 70-78.
7. Joshua Sinai, "Forecasting the next waves of catastrophic terrorism: strategic overview", *Business Briefing Security Systems* ([www.wmrc.com/businessbriefing/pdf/secureystems2002/publication/sinai.pdf](http://www.wmrc.com/businessbriefing/pdf/secureystems2002/publication/sinai.pdf)).
8. Lee Eubank and Leonard Weinberg, "Does democracy encourage terrorism?", in *Terrorism and Political Violence*, vol. 6, No. 4 (Winter 1994).
9. Ronald J. Rummel, *Power Kills* (New Jersey, Transaction Publishers, 1997).
10. Jan Oskar Engene, "Patterns of terrorism in Western Europe, 1950-1995", dissertation, Department of Comparative Politics, University of Bergen, 1998.
11. Tore Bjørge, ed., *Root Causes of Terrorism: Proceedings of an International Expert Meeting*, Oslo, 9-11 June 2003 (Norwegian Institute of International Affairs, 2003), p. 236.
12. Monty Marshall, "Global terrorism: an overview and analysis", unpublished manuscript, University of Maryland, 2002.
13. Lia Brynjar and Katja Skjølberg, "Why terrorism occurs: a survey of theories and hypotheses on the causes of terrorism", Oslo, FFI/RAPPORT-2000/02769, 2000, p. 17.
14. Alex P. Schmid, "The nexus between terrorism, poverty, illicit drugs and organized crime", summary report of the United Nations Office on Drugs and Crime/Organization for Security and Cooperation in Europe International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, Bishkek, 13 and 14 December 2001, pp. 122-125.

15. Alex P. Schmid, "Statistics on terrorism: the challenge of measuring trends in global terrorism", *Forum on Crime and Society*, vol. 4, Nos. 1-2 (2004).
16. Forum on Early Warning and Early Response, "Root causes of terrorism in the Caucasus, 2003" ([www.fewer.org/res/128.pdf](http://www.fewer.org/res/128.pdf)).
17. Leonard Weinberg and Louise Richardson, "Conflict theory and the trajectory of terrorist campaigns in Western Europe", unpublished manuscript, 2002.
18. Robin P.J.M. Gerrits, "Terrorists' perspectives: memoirs", *Terrorism and the Media: How Researchers, Terrorists, Government, Press, Public, Victims View and Use the Media*, David L. Paletz and Alex P. Schmid, eds. (Newbury Park, Sage Publications, 1992), p. 33.
19. Daniel L. Byman and others, *Trends in Outside Support for Insurgent Movements* (Santa Monica, RAND Corporation, 2001) ([www.rand.org/publications/MR/MR1405/](http://www.rand.org/publications/MR/MR1405/)).
20. Peter Waldmann, "Die Bundesrepublik Deutschland: Nährboden des radikalen Islamismus", unpublished manuscript, 2003.
21. Alex P. Schmid and Janny de Graaf, *Violence as Communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media* (London, Sage Publications, 1982).
22. Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (London, Victor Gollancz, 1998).
23. Peter Waldmann, "Revenge without rules: on the renaissance of an archaic motif of violence", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 24, 2001, pp. 435-450.
24. Marisa Reddy Pynchon and Randy Borum, "Assessing threats of targeted group violence: contributions from social psychology", United States Secret Service, 1999.
25. Jerrold Post, G. Ruby and Eric D. Shaw, "The radical group in context: 1. An integrated framework for the analysis of group risk for terrorism", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 25, No. 73 (2002).
26. Stein Tønnesson, "Annex D: historical approaches", in *Terrorism and Armed Conflict: Report on a Seminar Co-organized by the International Peace Research Institute and Stockholm International Peace Research Institute*, Voksenåsen, Oslo, 8-9 December 2002.
27. Bruce Newsome, Mass casualty terrorism: second quarterly forecast ([www.rdg.ac.uk/GSEIS/University\\_of\\_Reading\\_terrorism\\_forecast\\_2003Q2.pdf](http://www.rdg.ac.uk/GSEIS/University_of_Reading_terrorism_forecast_2003Q2.pdf)).
28. Joshua Sinai, "How experts forecast terrorism", summary of the workshop on catastrophic terrorism: an indications and warning methodology, organized by the Carnegie Endowment for International Peace, 18 October 2000 ([www.ceip.org/files/events/sinaiterrorworkshop.asp?EventID=210](http://www.ceip.org/files/events/sinaiterrorworkshop.asp?EventID=210)).
29. Jerrold Post, G. Ruby and Eric D. Shaw, "The radical group in context: 2. Identification of critical elements in the analysis of risk for terrorism by radical group type", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 25, No. 2 (2002). 2. Identification of critical elements in the analysis of risk for terrorism by radical group type", *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 25, No. 2 (2002).



## 第二部分

---

## 说明和行动



# 联合国毒品和犯罪问题办事处 反恐主义行动的回顾及 未来行动建议\*

让-保罗·拉博德\*\* 和布里吉特·斯特罗贝尔-肖\*\*\*

## 内容提要

本文审查了联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处的技术援助行动，强调了同其他实体的联合行动，陈述了关于信息交流和提高认识方面的问题，最后提出了关于未来工作的建议。

## 导言

近年来发生的严重的恐怖主义袭击事件，包括对驻巴格达的联合国伊拉克援助团的袭击，已经造成了大量的人员伤亡和严重的财产损失。因此，人们开始关注国际社会所面临的挑战的本质，关注如何加强各国之间、国际组织之间以及区域组织之间的国际合作，预防、打击并最终铲除一切形式的、无论发生在何地、由何人所为的国际恐怖主义事件，因为任何一个国家都不可能单独做到这点。

---

\* 署名文章表达作者本人的见解，不代表联合国秘书处的观点。

\*\* 让·保罗·拉博德是联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处处长，法国图卢兹大学副教授，法国司法系统前检察官，获图卢兹司法研究院法学硕士学位和专业学位。在毒品和犯罪问题办事处担任现职之前，出任该办事处犯罪方案区域间顾问。

\*\*\* 布里吉特·斯特罗贝尔-肖是联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处预防犯罪和刑事司法干事。1995年作为协理专家加入联合国工作，之前在德国从事法律工作。获美国华盛顿哥伦比亚特区美国大学国际法硕士学位和德国慕尼黑路德维希-马克西米利安大学两个法学学位。

## 联合国毒品和犯罪问题办事处 预防恐怖主义处的技术援助行动

作为联合国毒品和犯罪问题办事处条约事务司预防恐怖主义处技术援助的行动框架，反恐怖主义全球方案于2002年10月启动，并在与联合国安全理事会反恐怖主义委员会的密切磋商下付诸实施。该方案主要依靠自愿捐款资助，目前捐款已超过320万美元。

该方案的总体目标是，根据联合国预防犯罪和刑事司法委员会和反恐怖主义委员会所确定的优先事项的要求，通过下述行动对援助请求做出迅速而有效的反应：

(a) 审查国内立法情况，为起草法律提供建议；

(b) 以指导方案的方式对新的反恐怖主义法律的批准和执行工作提供深入援助；

(c) 为各国刑事司法系统人员举办关于如何利用新的国际反恐怖主义法律文书方面的培训，并为培训提供便利。

国际合作是反恐怖主义全球方案的另一基本要素。联合国毒品和犯罪问题办事处在国际合作方面拥有深厚的专业素养，有能力协助各国发展双边、分区域和区域条约关系。这些关系应以毒品和犯罪问题办事处所订立的示范条约、示范法律和引渡手册以及法律互助手册为基础。援助活动还应考虑到国际反恐怖主义文书《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《联合国反腐败公约》和其他各项毒品公约的相关规定。

在过去的18个月中，毒品和犯罪问题办事处已经对来自80多个国家的500多名法律制定者、执法者和其他刑事司法官员进行了

培训，让他们了解安全理事会第 1373 (2001) 号决议以及批准和执行国际恐怖主义文书和国际合作安排的各项要求。已经同各国政府共同制订了具体的国家行动计划，成立了立法起草委员会，负责研究文书的各项条款，并向 40 多个国家提供了具体针对该国的直接援助。

为了使同一区域的国家能够对比进度、相互学习以及协调立法工作，为以下国家举办了区域和分区域讲习班：波罗的海国家、白俄罗斯、俄罗斯联邦和乌克兰；已经批准《美洲国家反恐怖主义公约》的美洲国家组织成员国；西非和中非国家；阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维纳、克罗地亚、塞尔维亚和黑山、前南斯拉夫的马其顿共和国；政府间发展管理局成员国；以及中亚国家和南高加索国家。此外，还为葡萄牙语国家和地区组织了一次考察旅行，考察与打击有组织犯罪和国际反恐怖主义文书相关的联合国公约及议定书的批准和执行情况。讲习班在最后文件中重点强调了国际反恐怖主义文书的批准与实施的后续技术援助问题。此外，讲习班发表的最后宣言还鼓励建立共同阵线，打击各种形式的恐怖主义，号召联合国毒品和犯罪问题办事处同联合国人权事务高级专员办事处合作开展反恐怖主义技术援助方案，并鼓励利用国际刑事警察组织，确保在反恐怖主义领域进行有效的信息交流。

高质量和及时性是毒品和犯罪问题办事处援助工作成功的标志，也促使更多的成员国批准了 12 项国际反恐怖主义文书。毒品和犯罪问题办事处每月监测每项法律文书在各个国家的批准情况。援助行动正是毒品和犯罪问题办事处致力于消除恐怖主义灾难的具体见证。

## 提供技术援助的工具

毒品与犯罪问题办事处编写了一部《国际反恐怖主义公约和议定书立法指南》\* 旨在推动并协助各国批准和执行这些国际文书。《指南》提高了毒品和犯罪问题办事处对于法律技术援助请求的反应能力，以联合国的六种官方语言公布在毒品和犯罪问题办事处的网站上，并附有有关国家法律条款的例证和来自其他机构的材料 ([www.unodc.org/unodc/terrorism\\_documents.html](http://www.unodc.org/unodc/terrorism_documents.html))。《指南》的内容包括起草资源和说明性示范法，另附有公约要求一览表。此外，毒品和犯罪问题办事处还建立了一个收录有 130 多个国家相关立法的法律数据库，作为支持技术援助的内部工具。

为了提高国际合作技能，毒品和犯罪问题办事处与国际犯罪学高级研究所以及有组织犯罪监测中心合作制订了有关引渡和法律互助的手册和示范法律，并开办了反恐怖主义问题国际合作训练讲习班。

在国际刑法改革和刑事司法政策中心以及南非安全研究所的协助下，毒品和犯罪问题办事处组织了一次专家会议，拟议编撰一部关于恐怖主义、相关犯罪形式以及国际合作问题的各种国际法律文书、宣言和示范法的汇编。专家们为毒品和犯罪问题办事处的技术援助工作提出了 10 项指导方针，其中包括采用综合策略来满足安全理事会第 1373 (2001) 号决议和其他条款的要求，以及关于预防和打击国际恐怖主义、毒品贩运、跨国有组织犯罪和其他相关形式犯罪活动的公约和议定书的要求。10 项指导方针还包括增加公认的人权保护事项。专家们还建议毒品和犯罪问题办事处编写一部新的执行指南，以代替现有的国际反恐怖主义公约和议定书立法指南，并将技术援助行动的经验也纳入书中。

---

\* 联合国出版物，出售品编号：E.04.V.7。

## 恐怖主义与其他形式犯罪的联系以及 技术援助中协同作用的必要性

安全理事会在 2001 年 9 月 28 日通过的第 1373 号决议中对国际恐怖主义和跨国有组织犯罪、非法毒品、洗钱、非法武器贩运、非法转移核、生物、化学材料及其他潜在致命材料之间的密切关系做了说明。毒品和犯罪问题办事处的工作重点涉及到上述诸多领域，因此，该办事处有必要深入挖掘这些犯罪之间的联系，在实施技术援助方面探索新的范例。为了加强技术援助中的协调作用，大会在 2003 年 12 月 22 日通过的第 58/136 号决议中请会员国向秘书长提供信息，说明恐怖主义与其他形式犯罪之间联系的性质。

事后调查获得的信息表明，在已查明恐怖主义事件与其他形式犯罪之间有牵连的案件当中，此类关系往往具有后勤援助和资金资助的性质，这表明便利联盟的形成。许多国家指出，恐怖主义组织实施其他犯罪行为的目的往往是为其实施恐怖主义行动获取资金或其他支持手段。在缺乏其他支持手段的情况下，有些恐怖组织参与各种可获取巨额收益的犯罪活动来资助其主要活动。此外，在无法通过正常途径获取实施恐怖主义活动所必需的某些手段时，恐怖主义组织还会参与各种犯罪活动来获取这些手段，如非法贩运武器、伪造旅游证件、身份证件或其他官方文件。

在由毒品和犯罪问题办事处与南非安全研究所联合举行的一次专家会议上，与会者在评估调查结果时承认，很难获得可靠数据来证明和描述刑事犯罪组织与恐怖主义组织之间的联系以及恐怖主义行动和其他犯罪活动之间的联系。在许多情况下，由于某些国家缺乏刑事定罪立法、定义不同、缺乏完整信息以及记录不充分等原因，这一任务变得更加复杂。与会者建议各国加强打击恐怖主义的行动力度，重视发生在恐怖主义事件之前或与之同时发生的其他犯罪活动。应该充分利用其他相关国际文书来追查与恐怖主义相关的犯罪，特别鼓励各国利用《联合国打击跨国有组织犯

罪公约》等文书中有关法律互助和引渡问题的条款。会议还强调了技术援助行动的必要性, 同时强调指出, 成员国应对这类犯罪行为制订全面、综合的对策。与会者一致认为, 毒品和犯罪问题办事处应该提供技术援助, 增强申请国预防并打击恐怖主义行动和其他形式严重犯罪活动的的能力。具体说来, 在可行的前提下, 应统筹规划技术援助特派团、实施工具和培训工作, 从而在打击恐怖主义、毒品贩运、跨国有组织犯罪、洗钱、腐败和其他形式严重犯罪等领域解决普遍存在的司法管辖、程序和国际合作问题。在反恐主义委员会的领导下, 这种综合统筹方法若与双边援助以及国际、区域和分区域组织的其他工作相互协调, 一定能够实现大会第58/136号决议提出的增强协同作用的目标。

## 联合行动

反恐主义全球方案的执行使预防恐怖主义处成为反恐主义委员会在技术援助方面的一个重要合作伙伴。预防恐怖主义处与反恐主义委员会之间相辅相成, 相互协调。委员会负责分析成员国提交的报告, 协助为申请援助的国家提供技术援助; 而预防恐怖主义处拥有深厚的专业知识, 负责实施技术援助。预防恐怖主义处通过向技术援助小组汇报情况, 与委员会保持着日常工作接触, 双方还共同确定优先需要法律援助的国家。在这种情况下, 委员会负责将各国请求援助的申请转交给毒品和犯罪问题办事处。除了反恐主义委员会之外, 预防恐怖主义处还同联合国秘书处法律事务厅以及欧洲安全与合作组织(欧安组织)等区域组织缔结了合作伙伴关系。作为2003年3月6日反恐主义委员会组织会议的后续行动, 欧安组织与毒品和犯罪问题办事处于2004年3月在维也纳主办了一次国际、区域和分区域组织会议, 反恐主义委员会主席及成员均出席了这次会议。会议的主要议题是加强区域和国际组织间的切实合作。会议发表了《维也纳宣言》(S/2004/276, 附件), 40个与会组织在宣言中承诺实施联合行动,

加强合作。会议记录发表在由欧安组织与毒品和犯罪问题办事处合办的出版物上。

在与国家部委建立伙伴关系方面，毒品和犯罪问题办事处在合作安排上开创了一个先例：毒品和犯罪问题办事处与美国司法部起诉程序建立、援助及培训处以及国际刑事调查培训援助方案建立了伙伴关系，旨在加强跨国司法援助的力度，其中包括起草立法、培养技能和机构建设。毒品和犯罪问题办事处与其他组织联合实施对具体区域的援助行动：与美洲国家组织协作，援助中美和南美洲国家；与欧安组织协作，援助中亚国家；与欧洲委员会协作，援助东欧国家；与非洲联盟协作，援助政府间发展管理局成员国。国际货币基金组织的代表也加入了预防恐怖主义处，负责提供关于恐怖主义融资方面的法律咨询服务。

## 展望未来

在 2003 年试点工作及新的技术援助工具试验的基础上，未来援助行动的重点仍将放在以下方面：应邀为各国就国际反恐怖主义文书的批准与实施问题提供援助，从而促进安全理事会第 1373 (2001) 号决议的执行工作。毒品和犯罪问题办事处将继续在法律咨询事务方面提供高质量的反恐怖主义技术援助，重点是为如下优先领域提供切实可行的业务援助活动：国际反恐怖主义公约的批准和执行。

派遣专家前往国家和分区域一级从事实地工作，提高了毒品和犯罪问题办事处在作业地区开展技术援助的能力。将联合国药物管制方案办事处调整为毒品和犯罪问题办事处的外地办事处，以及新的伙伴关系的建立，都对此起到了促进作用。办事处今后还将进一步充分利用伙伴关系的力量。

大会在第 58/136 号决议中表达了对志愿捐款国的赞赏。由于这些捐款的资助，反恐怖主义全球方案才得以启动。大会恳请全体会员

国为联合国预防犯罪和刑事司法基金提供志愿捐款。业务活动和援助需求的不断增加，为国际反恐怖主义文书的批准和执行所提供的长期支持，使得原本有限的资源超支。增加自愿捐款和受援国分摊费用安排势在必行。毒品和犯罪问题办事处在2003年的目标是拓宽捐款基础，鼓励目前的捐款者提高自愿捐款的额度。在努力拓展捐款基础的同时，今后的策略是增加反恐怖主义全球方案等类似项目的捐款，而不是指定给某个具体援助项目捐款。这对于毒品和犯罪问题办事处履行其全部使命十分重要。

联合国预防犯罪和刑事司法方案技术援助活动的主要重点是：增进国际合作，增强国家能力，推广反恐怖主义政策和措施。因此，未来工作计划的重点是为能力建设提供援助和便利，加强国际合作，为国际法律文书的执行工作提供援助。

未来的行动包括：支持设立中央权力机构，负责处理国际合作要求；支持设立专门部门，负责执行国际反恐怖主义文书，特别是加强国际合作安排。国际司法合作在打击恐怖主义活动中起着十分重要的作用。国际社会已经为国际合作制订了必要的法律文书。毒品和犯罪问题办事处必须直面挑战，扩大对检察官、法官和其他执法者的援助，使这些法律文书得到充分利用。当前的任务是在全球建立公平有效的刑事司法体系，从而增强人类的安全保障。毒品和犯罪问题办事处有能力以国际合作为重点，扩展其活动范围，为执行国际反恐怖主义文书提供援助。

# 反恐怖主义委员会和安全理事会 第1373 (2001)号决议

沃尔特·格尔\*

## 内容提要

2001年的“9·11”事件之后，联合国安全理事会于2001年9月28日通过了第1373 (2001)号决议，根据该决议，安理会设立了反恐怖主义委员会，负责监测第1373 (2001)号决议的执行情况。这篇文章讨论了委员会处理的多种法律问题，联合国秘书长称，该委员会所开展的工作是前所未有的和堪为模范的。委员会把联合国毒品和犯罪问题办事处推荐给了在拟定适当的反恐怖主义法律方面需要立法援助的国家，在制定法律时，它们应适当考虑第1373 (2001)号决议及12项有关预防和禁止恐怖主义的国际公约和议定书中包含的职责。在这方面，安全理事会2004年3月26日的第1535 (2004)号决议明确提到了该办事处。

## 体制框架

2001年9月28日，联合国安全理事会根据《宪章》第七章通过了第1373 (2001)号决议。从此，第1373 (2001)号决议中的各项决定对联合国各会员国均具有法律约束力。与12项反恐怖主义国际公约和议定书一起，该决议成了预防和禁止恐怖主义问题全球法律框架的支柱之一。★★

---

\* 沃尔特·格尔于1989年加入奥地利外交部，并担任一般国际法部副主任。格尔先生以专家身份加入了联合国安全理事会反恐怖主义委员会，后又担任委员会专家小组发言人。他是维也纳联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处开展的关于加强反恐法律制度的项目的协调员。担任该职务期间，他向阿富汗、刚果民主共和国、约旦、秘鲁和苏丹派出了多个技术援助团。

★★ 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》(1963年)；《关于制止非法劫持航空器的公约》(1970年)；《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》(1971年)；《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》(1973年)；《反对劫持人质国际公约》(1979年)；

在第1373 (2001)号决议第6段中, 安全理事会决定设立反恐怖主义委员会, 负责根据委员会各成员国提交的报告, \* 在专家的协助下, \*\* 监测决议的执行情况。该委员会由安全理事会的15个成员国组成。

2004年12月, 委员会主席是安德鲁·I. 丹尼索夫大使(俄罗斯联邦)。\*\* 副主席是卜达拉·巴阿里大使(阿尔及利亚)、伊斯梅尔·阿布拉昂·加斯帕尔·马丁斯大使(安哥拉)和罗纳尔多·莫塔·萨登柏格大使(巴西)。

委员会不参加日常政治发展工作。\*\*\*\* 它不是一个解决大会职责范围内的问题, 特别是界定恐怖主义, 或解决一些与打击恐怖主义有直接或间接关系的敏感政治问题的论坛。

委员会不是法庭, 不会对各个国家进行评判, 不过, 它希望各国能够高效率地履行安理会第1373 (2001)号决议中的重大职

---

《核材料实物保护公约》(1980年);《补充关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》(1988年);《制止危及海上航行安全非法行为公约》(1988年);《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》(1988年);《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》(1991年);《制止恐怖主义爆炸的国际公约》(1997年);和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》(1999年)。

\* 截至2003年12月4日, 反恐怖主义委员会收到了成员国和其他一些国家提交的440份报告, 其中包括成员国和5个其他国家提交的191份初次报告, 成员国和2个其他国家提交的100份第二次报告, 以及成员国提交的71份第三次报告。截至当日, 联合国所有会员国都提交了它们的初次报告; 不过, 截至2003年9月30日, 约有45个会员国晚交报告。

\*\*2002年1月至10月期间, 专家都是澳大利亚、奥地利、巴哈马、法国、印度、牙买加、荷兰、秘鲁、西班牙和突尼斯的国民。2003年11月17日, 专家均来自巴哈马、巴西、加拿大、智利、埃及、法国、牙买加、俄罗斯联邦和南非。

\*\*\*A.I. 丹尼索夫大使是反恐怖主义委员会的第四任主席; 之前的主席是J. 格林斯托克大使(大不列颠及北爱尔兰联合王国)、I.F. 阿里亚斯大使(西班牙)和A.V. 科努津大使(俄罗斯联邦)。

\*\*\*\* 不过, 安全理事会已对一些恐怖袭击表示谴责, 如2004年3月11日马德里的炸弹袭击(2004年3月11日第1530 (2004)号决议), 2003年11月15日和20日土耳其伊斯坦布尔的炸弹袭击(2003年11月20日第1516 (2003)号决议), 2003年2月7日波哥大的炸弹袭击(2003年2月13日第1465 (2003)号决议), 2002年11月28日肯尼亚的炸弹袭击和导弹袭击(2002年12月13日第1450 (2002)号决议), 以及2002年10月23日俄罗斯联邦的劫持人质行为(2002年10月24日第1440 (2002)号决议)。

责。\* 委员会打算进一步向各个国家提供援助,以提高其能力,拒绝向恐怖主义提供场所、资金、支助和避难所,并建立关于信息共享和合作执行行动的网络,包括与各国际机构如国际刑事警察组织(刑警组织)、反洗钱金融行动工作组\*\*和国际民用航空组织等开展的合作。一些人称,第 1373 (2001) 号决议是安全理事会工作史上的一个非常独特的决议。

为了确保工作的透明度,委员会开设了一个网站([www.un.org/sc/ctc](http://www.un.org/sc/ctc)),通过该网站可以获取各种文件,包括安理会第 1373 (2001) 号决议的案文、各成员国提交的报告、援助名录、已故的塞尔吉奥·比埃拉·德梅洛,\*\*\* 即当时的联合国人权事务高级专员给委员会做的演讲,以及八国集团打击恐怖主义和跨国犯罪的最佳做法清单。

委员会正在对各成员国在三年时间里提交的报告进行评价。有人认为,进行分析的同时必须改善委员会建议的执行情况,这一观点促使安全理事会于 2004 年 3 月 26 日通过了第 1535 (2004) 号决议,旨在通过成立反恐怖主义委员会执行局,使该委员会更加制度化。根据第 1535 (2004) 号决议,委员会还将在征得有关国家同意的情况下,访问这些国家,进行详细的讨论,以监测第 1373 (2001) 号决议的执行情况。进行这类访问时,应当酌情与联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处或其他有关的政府

---

\* 反恐怖主义委员会主席杰里米·格林斯托克爵士 2000 年 10 月 4 日在安全理事会上的发言(见《安全理事会正式记录》,第五十七届,第 4618 次会议)。

\*\* 反洗钱金融行动工作组的网址是 [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)。

\*\*\* 塞尔吉奥·比埃拉·德梅洛是在 2003 年 8 月 19 日联合国伊拉克援助团驻巴格达总部遭恐怖袭击时与 21 名同事一起遇难的。这次事件促使通过了 2003 年 8 月 26 日第 1502 (2003) 号决议,在该决议当中,安全理事会表示决心采取适当措施,确保人道主义人员以及联合国人员和有关人员的安全和保障,特别是请秘书长寻求、并请东道国着手将《联合国人员和有关人员安全公约》的关键条款列入今后联合国与东道国谈判达成的部队地位协定、特派团地位协定和东道国协定中,如有必要,也列入现有的这种协定中。

间机构合作。2004年5月18日，秘书长任命哈维尔·鲁佩雷斯大使（西班牙）为反恐怖主义委员会执行局执行主任。

### 第1373 (2001)号决议的实质性规定

安全理事会第1373 (2001)号决议执行段落的第1、2、3段包含了该决议的实质性规定，特别是要求各国履行的法律义务。这些段落主要涉及到了下列问题：

(a) 防止和制止资助恐怖主义行为（执行段落第1段）；

(b) 防止犯下恐怖主义行为并将其定为犯罪（执行段落第2段）；

(c) 开展国际合作，批准并执行12项有关恐怖主义的国际公约和议定书（执行段落第3段）。

在反恐怖主义委员会专家小组看来，第2(d)和(e)小段是该决议的关键条款。因此，有效执行该决议要求各国把为资助、计划、协助或实施敌对其他国家或其公民的恐怖行为而利用本国领土的行为定为犯罪。

有效执行第1373 (2001)号决议要求采取如下措施：

(a) 根据《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》（大会第54/109号决议，附件）的第2条和第4条，将资助恐怖主义的行为定为犯罪；

(b) 保证不以出于政治动机的主张为理由，拒绝关于引渡被指控的恐怖分子的请求。

第1373 (2001)号决议并未包含“恐怖主义”一词的定义；不过，安全理事会于2004年10月8日通过的第1566 (2004)号决议的执行段落第3段包含了一段所谓的关于恐怖行为的说明。

## 与安全理事会制裁基地组织和塔利班委员会的关系

该委员会是安全理事会根据 1999 年 10 月 15 日第 1267 (1999) 号决议第 6 段设立的（下称 1267 委员会），它负责监督各国执行安理会对属于塔利班、乌萨马·本·拉登和基地组织或与其有关的个人或实体所规定的制裁措施的情况，并为此维持一个个人和实体名单。在 1267 (1999) 号决议、2000 年 12 月 19 日第 1333 (2000) 号决议、2002 年 1 月 16 日第 1390 (2002) 号决议、2003 年 1 月 17 日第 1455 (2003) 号决议和 2004 年 1 月 30 日第 1526 (2004) 号决议中，安理会责成所有国家冻结名单所列个人或实体的财产，防止名单所列个人或实体进入或通过其领土，并防止直接或间接地向那些个人或实体供应、出售和转让武器和军事装备。

由于第 1390 (2002) 号决议执行段落第 4 段认定，第 1373 (2001) 号决议完全适用于塔利班和基地组织各成员，1267 委员会和反恐怖主义委员会之间必然存在着不可避免的重叠。因此，可能有必要将这两个委员会并入一个单独的机构。\*

## 援助

安全理事会 2001 年 11 月 12 日第 1377 (2001) 号决议请反恐怖主义委员会探讨协助各国的方式，以及现有那些技术、金融、立法或其他方面的援助方案，可能有助于执行第 1373 (2001) 号决议。通过登录 [www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ctc\\_da/index.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ctc_da/index.html)，可在线获取反恐怖主义委员会的《反恐怖主义信息及援助来源名录》。许多国家和国际组织都已主动提供援助。

毒品和犯罪问题办事处启动了一个关于向 12 项有关恐怖主义的国际公约和议定书以及安全理事会第 1373 (2001) 号决议的执行工作提供法律援助的方案。反恐怖主义委员会向需要反恐怖主义领域

---

\* 见 Eric Rosand 编写的《安全理事会努力监测对基地 / 塔利班组织所规定的制裁措施的执行情况》，《美国国际法杂志》，第 98 卷，第 4 (2004) 期，第 745-762 页。

的法律咨询服务的国家推荐了毒品和犯罪问题办事处的援助工作。在反恐怖主义委员会与毒品和犯罪问题办事处的网站 ([www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/explanatory\\_english2.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/explanatory_english2.pdf)) 上都可以查阅到《反恐怖主义国际公约和议定书的立法指南》\*。可登录 [www.imolin.org/imolin/poctf03.html](http://www.imolin.org/imolin/poctf03.html) 查阅毒品和犯罪问题办事处《2003年关于洗钱、犯罪所得和为恐怖主义提供资助问题的示范法案》。

## 人权

反恐怖主义委员会受命监测安全理事会第1373 (2001) 号决议的执行情况; 但是, 监测其他国际公约 (包括人权法) 的执行情况的工作并不属于该委员会的任务范围。\*\* 不过, 特别是通过该委员会与联合国人权事务高级专员办事处建立的联系, \*\*\* 委员会已经认识到了其工作与人权问题间的相互作用。委员会欢迎并行监测人权职责的履行情况, 并会以透明的方式开展各项业务, 以使有关非政府组织能够提请委员会关注相关问题, 并在已建立的人权机构内采取后续行动。\*\*\*\*

安全理事会在其2003年1月20日第1456 (2003) 号决议中通过的一份部长宣言特别有求各个国家:

“……确保为打击恐怖主义而采取的任何措施符合国际法规定的全部义务, 并应按照国际法, 尤其是国际人权、难民和人道主义法采取这种措施”。

---

\* 联合国出版物, 出售品编号: E.04.V.7。

\*\* “国际人权标准”的说法出现在安理会第1373 (2001) 号决议第3 (f) 小段。

\*\*\* 可登录反恐怖主义委员会网站和 <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/digest.doc>, 查阅联合国人权事务高级专员办事处的《联合国和各区域组织关于在打击恐怖主义的同时保护人权的法学摘要》。

\*\*\*\* 从本质上讲, 上一段符合杰里米·格林斯托克于2002年6月在维也纳所做的专题演讲的相关部分; 见杰里米·格林斯托克, 《安全理事会反恐怖主义委员会的工作》, 联合国毒品和犯罪问题办事处, 《打击国际恐怖主义: 联合国的贡献: 2002年6月3日至4日在奥地利维也纳国际中心举行的一次专题讨论会会议记录》(纽约, 联合国, 2003年), 第39页。

2002 年 10 月 4 日，联合国秘书长在反恐怖主义委员会成立一周年纪念时对安全理事会所做的发言中说：“根据其性质，恐怖行为严重违反人权。因此，以人权为代价来寻求安全是无远见、自相矛盾，且最终会导致弄巧成拙的”。\*

## 参考文献

Jeremy Greenstock, “Work of the Counter-Terrorism Committee of the Security Council”, *Combating International Terrorism: the Contribution of the United Nations*, United Nations Office on Drugs and Crime (New York, 2003).

---

\* 请参阅大会题为“人权与恐怖主义”的 2001 年 12 月 19 日第 56/160 号决议序言的第 15 段。



# 在重大事件中应对恐怖主义威胁： 联合国区域间犯罪和司法研究所组织的 研讨会的成果

弗朗切斯科·卡佩\* 和斯特凡诺·贝蒂\*\*

## 内容提要

联合国区域间犯罪和司法研究所与欧洲刑警组织在近期成立的重大事件期间国际安全措施常设观察站的框架内组织了多次定期秘密会议，其目的在于在国际一级交换最佳做法、信息和专业知识。每次会议都会关注特定的话题，如认可工作、运输安全及大规模毁灭性武器的威胁。希望观察站能够成为可供安全管理领域较为活跃的各执法机构和其他实体自由使用的常设工具。

## 成立重大事件期间国际安全措施常设观察站

联合国区域间犯罪和司法研究所与欧洲刑警组织合作，在其预防国际恐怖主义方案框架内设立了重大事件期间国际安全措施常设观察站。观察站的主要活动之一就是举办一系列的秘密会议，届时，各国家和国际执法机构的代表将汇聚一堂，交流信息、最佳做法和专业知识，以加强重大事件期间的安全规划和安全管理。

---

\* 弗朗切斯科·卡佩拥有比萨大学法学学位和西班牙狄乌斯托大学国际关系硕士学位。他于 2001 年加入联合国区域间犯罪和司法研究所，并自 2001 年 4 月起，担任比萨大学人权中心副主任。

\*\* 斯特凡诺·贝蒂拥有米兰大学法学学位和伦敦经济学院欧洲研究硕士学位。他曾担任联合国区域间犯罪和司法研究所法律顾问，并自 2002 年 10 月起，成为维也纳联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处的助理专家。

重大事件”一词意指各种各样的事件，既包括欧洲足球锦标赛和奥林匹克运动会等体育活动，也包括大型政治聚会及其他高姿态活动。\*

在这种情况下，预防恐怖主义的问题在会议议程上就显得尤为重要。出席会议的专家所进行的讨论的重要部分都会谈到这一特殊问题，因为他们认为，由于重大事件非常引人注目，且容易受到大规模袭击从而可以使公众受到惊吓并陷入混乱，宣传恐怖组织的事业并给这些组织的支持者留下深刻的印象，重大事件为恐怖分子提供了理想的舞台。

## 预备会议

2002年6月17日举行的预备会议把重点放在了组织奥林匹克运动会期间出现的安全问题上，并特别强调了即将于2006年在意大利都灵举办的奥林匹克冬季运动会。一些与会者强调，有必要考虑可以使奥林匹克场地更加容易或不易受到侵害的周围地区的特征。

直接参与2002年美利坚合众国盐湖城奥林匹克冬季运动会的培训和安全管理工作的专家也出席了此次会议。他们的参与提供了新颖的专业知识，同时也促使讨论的重要部分把重点放在了盐湖城执行的战略和方案可成功应用于都灵运动会的程度上。专家认为，从安全规划的角度讲，意大利的皮埃蒙特地区存在着大量问题，这使其比盐湖城更易受到侵害。

会议提出的一个问题涉及到了为警卫制定全面培训方案的必要性，应以对大量意外恐怖事件的预测为基础，适当地将该方案纳入规划阶段并与随后开展案头和实地活动。

---

\* 联合国区域间犯罪和司法研究所目前正在努力制定“重大事件”一词的定义。

## 第一次会议：观察站正式开放

2003年2月8日举行的第一次秘密会议\*更加深刻地分析了预备会议期间所讨论的问题，并简单涉及了生物和化学武器产生的威胁。

“奥林匹克安全问题是一门累积科学；每次事件的组织都有赖于其他事件的组织经验”。与会者的这些话成功地捕捉了会议“总结经验教训”的精神。从过去的经历中吸取经验教训的好处之一就是，通过这种方法，安全规划人员可以采用执法结构较类似的国家已成功运用过的预防战略。分析之前的最佳做法对处理执法机构和活动的筹备委员会之间经常存在的敏感工作关系具有重大意义。\*\*

一些与会者强调，保证以轻松愉快的方式管理运动会的安全模块是非常重要的，即管理工作不应影响观众的愉快心情。例如，挪威的警察部队选定了“微笑安全”这一口号，旨在表明有必要在高度安全和保持活动的娱乐性之间达成平衡。其他一些与会者则对在各种情况下都采用这种做法的可行性甚至是可取性表示怀疑。例如，美国盐湖城奥林匹克冬季运动会是在2001年9月11日的恐怖袭击之后举办的，当时的人们希望安全机构能以强大、令人安心的姿态出现。

## 第二次会议：制证和运输安全

参加2003年5月30日和31日举行的第二次秘密会议的，是来自

---

\* 此次会议的与会者包括联合国毒品和犯罪问题办事处预防恐怖主义处及秘书处法律事务厅。此外，参加会议的还有国际奥林匹克委员会的代表，以及希腊、意大利和美利坚合众国执法和安全服务处的代表。

\*\* 例如，1994年挪威利勒哈默尔奥林匹克冬季运动会时，筹备委员会、挪威警方和其他安全机构签订的安全协议，就是以1988年加拿大卡里加尔奥林匹克冬季运动会时签署的安全协议为基础的。

哥本哈根警方、联合国监测、核查和视察委员会及欧洲足球协会联盟的代表。讨论的话题是制证和运输安全。\*

会议多次强调了认真选择制证系统的重要性：必须仔细检查进入奥林匹克场所的人的凭证。一名专家暗示，利用生物鉴别技术可以确保制证系统的可靠性。在盐湖城，生物扫描器已被用于识别进入敏感地区的运动员和官员，而且，为了审查访客，还安装了将近1,000台检测器。会议忆及，由于建造奥林匹克村的建筑师透漏信息，1972年扰乱慕尼黑奥林匹克运动会的恐怖分子十分清楚以色列运动员的位置以及如何进入比赛场所。

对葡萄牙在筹备2004年欧洲足球锦标赛过程中所采取的措施进行分析时，涌现出了一些有意思的观点。它们是以政府、活动组织者和比赛场地所有人共担职责为基础的创新安全管理模式的一部分。这些观点包括设立国家协调股，以收集、分析并传播所有与流氓和体育暴力有关的警方情报；在考虑到每场比赛只有限量入场券的基础上，建立售票系统；同时严格检查每位客人的身份。

### **第三次会议：大规模毁灭武器的威胁**

鉴于大规模毁灭性武器和自杀袭击带来的新风险，2003年10月在里斯本举行的第三次秘密会议着重重新考虑了重大事件的安全规划。考虑到2004年即将在葡萄牙举办欧洲足球锦标赛，观察站首次由一个政府即葡萄牙政府主办。

国际专家再次参加了此次会议，其中包括一名来自俄罗斯联邦内政部的代表，一名来自英国警方国家化学、生物、辐射或核中心的官

---

\* 讨论的主要重点是制证系统，因为依照与会者的观点，考虑到即将来临的大量活动，包括2004年在葡萄牙举行的欧洲足球锦标赛、2004年在雅典举行的奥林匹克夏季运动会、2005年在波密欧举行的世界杯化学锦标赛、2006年在都灵举行的奥林匹克冬季运动会、2006年在德国举行的世界杯足球赛，以及2008年在北京举行的奥林匹克夏季运动会，许多国家都认为，制证系统至关重要。

员，以及一名来自生化袭击和威胁快速警报系统的专家。生化袭击和威胁是欧洲联盟委员会健康威胁股的新工具之一；创建该工具是为了改善欧洲联盟在利用生化机构准备应对及应对袭击方面开展的合作。

## 结论

观察站收到了各国家和国际实体提供的极好的反馈信息。迄今为止组织的三次秘密会议成功地解决了重大事件期间的安全问题的技术和非技术层面，并以此证明了其对安全顾问和规划人员的帮助。

联合国区域间犯罪和司法研究所与欧洲刑警组织打算通过观察站传播专门技能并促进对最佳做法的共享。希望观察站能够使在安全管理领域非常活跃的各执法机构和其他实体的工作更加完善，并可根据各机构或实体的意愿，通过吸引与预防恐怖主义各方面因素有关的机构定期参与，成为一种常设工具。



كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة  
يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم  
عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经营处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

**HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS**

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

**COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES**

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

**КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

**CÓMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS**

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.



Printed in Austria  
V.05-81058—May 2006—105  
United Nations publication  
Sales No. C.05.IV.8  
ISBN 92-1-730055-1  
ISSN 1020-928X



9 789217 300554



联合国  
毒品和犯罪问题办事处

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria  
Tel: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, [www.unodc.org](http://www.unodc.org)