

## 准确把握恐怖主义的基本含义

胡联合

**内容提要** 本文运用例举法、结构式内容分析法和归纳法分析了恐怖主义的定义,认为恐惧性或心理战、暴力性或破坏性、政治性或社会性、宣传性或宣扬性、违法性或刑事犯罪性是恐怖主义的基本内涵。对恐怖主义的定义虽有分歧,但仍存在一些基本的共识,国际社会(包括各有关国家的法律和国际法)的恐怖主义定义的共同点几乎都是指一种带有政治或社会目的的暴力行为,而不能望文生义地将其理解为一种思潮、思想的所谓“主义”。

**关键词** 恐怖主义 定义

研究恐怖主义问题,特别是研究如何防范和打击恐怖主义,都必须准确界定什么是恐怖主义。2001 年“9·11”事件之前,恐怖主义的界定就很多,而且不统一,也很难完全统一。<sup>①</sup>“9·11”事件之后,虽然人们加强了对恐怖主义的研究,但是对恐怖主义的界定也未统一,在国内甚至有更混乱的问题,有人甚至认为恐怖主义是一种作为系统化思想的“主义”,即把恐怖主义作为一种思潮、理论、思想。这就偏离了对恐怖主义认识的基本共识,犯了起码的常识性错误,毕竟在现代社会只能对行为定罪,而不能对思想定罪。国际上反对恐怖主义的公约有十几个之多,虽然并未对恐怖主义下明确的定义,但是强调的都是反对一种行为或活动,而不是指的思想。各有关国家的法律对此也有明确的界定。一些人把恐怖主义作为一种思想、

---

\* 胡联合,清华大学公共管理学院博士后,中国国际战略学会反恐研究中心特约研究员。(邮编:100084)

① 参见胡联合:《当代世界恐怖主义与对策》,北京:东方出版社 2001 年版,第 1—28 页。

一种理论、思潮,<sup>①</sup>而把恐怖主义活动(行为)作为所谓在恐怖主义思想、理论、思潮影响下的行动。这就犯了基本的界定错误,它错在望文生义,简单地把恐怖主义理解为“恐怖”加“主义”,把其中的“主义”分离出来,从而解释为一种理论或一种思想。这种错误的危害不但表现为会造成认识上的混乱,而且会在国际上产生严重的实际消极后果,以为现在还有国家对人们的思想进行打击、处罚和定罪。必须认识到,虽然国际社会对什么是恐怖主义界定各有不同,但还是有一些共识性的东西,其中最核心的共识是恐怖主义是一种暴力或暴力威胁行为。下文主要讨论恐怖主义的基本含义,相信从这些论述中人们可以看到关于恐怖主义的一些基本共识,以增进我们对恐怖主义问题的了解,并以此为基点去制定更具针对性和有效性的法律。

## 一、国内外关于恐怖主义的若干定义及分析

(一)《辞海》(1999 年)的定义。恐怖主义是“主要通过对无辜平民采取暴力手段以达到一定的政治和宗教目的的犯罪行为的总称。较多采用制造爆炸事件、劫机、扣押或屠杀人质等方式造成社会恐怖,打击有关政府和组织,以满足其某些要求或扩大其影响”。<sup>②</sup>

(二)《简明不列颠百科全书》(1985 年)的定义。恐怖主义是指“对各国政府、公众和个人使用令人莫测的暴力、讹诈或威胁,以达到某种特定目的的政治手段。各种政治组织、民族团体、宗教狂热者和革命者、追求正义者以及军队和警察都可以利用恐怖主义……空中劫机、绑架、爆炸建筑物、向人群投掷手榴弹、用机枪扫射航空终点站的旅客、扣押人质以及袭击大使馆等等都是恐怖主义者使用的伎俩……宣传机构的报道,特别是电视,它把发生的事情直接传送到家家户户,使观众感受到恐怖主义的威胁”。<sup>③</sup>

(三)联合国起草的《成果文件草案》的初步定义。2005 年,第 59 届联大主

① 这种解释不少,参见:李运文:《关于恐怖主义定义误区与缺失的思考》,《国际政治研究》2003 年第 2 期;李运文:《关于恐怖主义定义的误区和缺失》,《公安研究》2003 年第 7 期;杜邈等:《我国反恐怖主义立法完善研讨》,北京师范大学、中国法学会刑法学研究会、国际刑法学协会中国分会“反恐立法问题学术研讨会”论文集,北京,2005 年 12 月,第 2 页。这类解释多系望文生义而出,把恐怖主义简单地分解为恐怖+主义,然后根据汉语词典对“主义”的解释(即对客观世界、社会生活以及学术问题等所持有的系统的理论和主张,参见《现代汉语词典》,北京:商务印书馆 1983 年版,第 1512 页)对恐怖主义加以解释。事实上,就是在汉语中,只要查一下《辞海》第 1931 页,就不难发现这种解释是明显错误的。

② 《辞海》(缩印本),上海:上海译文出版社 2000 年版,第 1931 页。应该指出的是,该词条是新增加的(此前 1989 年版尚无“恐怖主义”的词条),其解释未必是很成熟或全面的。

③ 《简明不列颠百科全书》第 4 卷,北京:中国大百科全书出版社 1985 年版,第 817 页。应指出的是,国内不少人在引用该条解释时,都没有查原文,将“使用令人莫测的暴力、讹诈或威胁”错误引用为“使用令人莫测的暴力讹诈或威胁”。

席、加蓬外长让·平在为联合国首脑会议准备的《成果文件草案》中草拟了恐怖主义的定义。该定义将恐怖主义界定为“以胁迫一定人口、一个政府或国际组织为目的,旨在造成平民或非战斗人员死亡或严重身体伤害的行为”。<sup>①</sup>虽然这一定义并未被各方所接受,但仍有相当的参考价值,它有助于为联合国制定《关于国际恐怖主义的全面公约》铺平道路。

(四)《剑桥国际英语词典》(1995 年)的定义:恐怖主义不同于恐怖,它是指系统化的恐怖,是一种有政治目的的暴力活动或暴力威胁活动。<sup>②</sup>

(五)《朗文英语词典》对恐怖主义的定义。1993 年版的解释是:为了达到政治要求而使用暴力或暴力威胁活动。<sup>③</sup>在 1997 年版中,它加入了“非法”(illegal)一词,即为了达到政治要求而非法使用暴力或暴力威胁活动。<sup>④</sup>

(六)《世界知识大辞典》(1998 年)对恐怖主义的定义是:“为了达到一定目的,特别是政治目的而对他人的生命、自由、财产等使用强迫手段,引起如暴力、胁迫等造成社会恐怖的犯罪行为的总称。”<sup>⑤</sup>

(七)《防止和惩治恐怖主义公约》的界定。1937 年 11 月 13 日,有关国家在日内瓦订立了《防止和惩治恐怖主义公约》,这是国际上关于恐怖主义行为的第一个较为全面的公约。虽然该公约没有生效,但仍有参考意义。该公约把恐怖主义定义为:“直接反对一个国家,而其目的和性质是在个别人士、个人团体或公众中制造恐怖气氛”的犯罪行为。它具体表现为:(1)故意危害国家元首、执行国家元首特权的人士、其法定继承人或指定继承人、上述人士的配偶、担任公职或负有公共任务的人士的生命、身体、健康或自由的行为;(2)故意毁灭或损害属于或另一缔约国管辖下的公共财产或供公用的财产的行为;(3)故意造成或共同实施足以危及生命的行为;(4)上列犯罪的未遂行为;(5)制造、获得、扣留或供给武器、军火、爆炸品或毒物以便在任何国家实施上述行为;(6)上列行为的共谋、既遂的教唆、直接和公开的煽动、故意参加、有意地提供援助等。<sup>⑥</sup>

(八)美国国会 1984 年通过的《犯罪控制法》的定义。恐怖主义是指旨在恫吓或强迫市民,或通过恫吓或强迫影响政府政策,或通过暗杀或绑架来影响政府活动的,违背美国国家或州的刑法的包含暴力或危及人生命的行动,或在美国国家或

① 新华社消息, <http://www.dpcm.cn/new/n28452c5.shtml>。

② 《剑桥国际英语词典》,上海:上海外语教育出版社 1995 年版,第 1505 页。

③ 《朗文当代英语词典》,上海:世界图书出版公司 1993 年版,第 1094 页。

④ 《朗文英汉双解词典》,北京:外语教学与研究出版社 1997 年版,第 1251 页。

⑤ 《世界知识大辞典》(修订版),北京:世界知识出版社 1998 年版,第 835 页。

⑥ 参见莫洪宪:《国际社会反恐怖活动组织犯罪及我国刑事立法》,引自 <http://www.xingbian.cn/template/article.jsp?ID=5776&CID=681988566>。

任何州司法管辖权范围内的犯罪行为。<sup>①</sup>

(九) 美国司法部(1984 年)的定义。恐怖主义是旨在恫吓或强迫市民,或通过恫吓或强迫影响政府政策,或通过暗杀或绑架来影响政府活动的暴力犯罪行为。<sup>②</sup>

(十) 美国联邦调查局(1994 年)的定义。恐怖主义是指对人们或财产非法使用武力或暴力,以便恫吓或者强迫政府、平民或其任何一部分,为促进其政治或社会目标服务。<sup>③</sup>

(十一) 美国国务院的定义(1997 年)。恐怖主义是指“由次国家组织或隐蔽人员对非战斗目标(包括平民和那些非武装或不执勤上岗的军事人员)发动的,常常是想影响受众的,有预谋的、有政治目的的暴力活动”。<sup>④</sup> 这一概念大体上是 1983 年以来经常采用的,但 1983 年的定义为“由次国家组织或隐蔽的国家代理人对非战斗目标(包括平民和那些非武装或不执勤上岗的军事人员)发动的,有预谋的、有政治目的的暴力活动”。<sup>⑤</sup> 这与 1997 年的定义有两个主要区别,一是 1997 年的定义由以前的“隐蔽的国家代理人”改为“隐蔽人员”,二是 1997 年新增了“常常是想影响受众”(观众、听众等)这一修饰语。

(十二) 英国《预防恐怖主义法》中的定义(1974 年和 1989 年)。恐怖主义是指“为了政治目的而使用暴力,并且包括任何为了使公众或公众的一部分置于恐惧之中而使用暴力”。<sup>⑥</sup>

(十三) 德国宪法保卫局(1985 年)的定义。恐怖主义是指为了政治目的而持续地袭击人们(生命)和其他人的财产的行为,特别是暗杀、杀人、敲诈勒索、纵火、爆炸或其他旨在准备实施这种犯罪行动的暴力行为。<sup>⑦</sup>

(十四) 俄罗斯联邦犯罪法案的定义。恐怖主义是指旨在侵犯公共安全、恐吓公众或强迫政府改变决定的爆炸、纵火、枪击,或其他造成人员危险或丧生、重大财产损失或引发其他社会危险后果的行为,以及相应的威胁行为。<sup>⑧</sup>

(十五) 上海合作组织打击“三股势力”国际公约的定义。2001 年上海合作组织通过了《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》,公约对恐怖主义的界

① Stephen Segallar, *Invisible Armies: Terrorism into the 1990s*, London: Michael Joseph Ltd, 1986, pp. 22—23.

② Alex P. Schmid and Albert J. Jongman, eds., *Political Terrorism*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1988, p. 33.

③ Brent L. Smith, *Terrorism in America*, Albany: State University of New York Press, 1994, p. 6.

④ United States Department of State, *Patterns of Global Terrorism: 1997*, p. vi.

⑤ Alex P. Schmid and Albert J. Jongman, eds., *Political Terrorism*, p. 33.

⑥ Clive Walker, *The Prevention of Terrorism in British Law* (2nd ed.), Manchester: Manchester University Press, 1992, p. 7.

⑦ Alex P. Schmid and Albert J. Jongman, eds., *Political Terrorism*, pp. 33—34.

⑧ *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 21, p. 120.

定很有参考价值。在该公约中恐怖主义是指：

1. 为本公约附件所列条约之一所认定并经其定义为犯罪的任何行为(附件为(1)一九七〇年十二月十六日在海牙签署的《关于制止非法劫持航空器的公约》;(2)一九七一年九月二十三日在蒙特利尔签署的《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》;一九七三年十二月十四日联合国大会通过的《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》;一九七九年十二月十七日联合国大会通过的《反对劫持人质国际公约》;(5)一九八〇年三月三日在维也纳通过的《核材料实物保护公约》;(6)一九八八年二月二十四日在蒙特利尔签署的作为对《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》补充的《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》;(7)一九八八年三月十日在罗马签署的《制止危及海上航行安全非法行为公约》;(8)一九八八年三月十日在罗马签署的《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》;(9)一九九七年十二月十五日联合国大会通过的《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》;(10)一九九九年十二月九日联合国大会通过的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》);

2. 致使平民或武装冲突情况下未积极参与军事行动的任何其他人员死亡或对其造成重大人身伤害、对物质目标造成重大损失的任何其他行为,以及组织、策划、共谋、教唆上述活动的行为,而此类行为因其性质或背景可认定为恐吓居民、破坏公共安全或强制政权机关或国际组织以实施或不实施某种行为,并且是依各国国内法应追究刑事责任的任何行为。<sup>①</sup>

凡此种种,几乎每个研究恐怖主义的学者都有自己的定义,每个国家的定义也不尽相同,迄今世界上也仍然无法达成一个统一的恐怖主义定义。<sup>②</sup> 虽然如此,但还是有一些基本的共同点。著名恐怖主义问题学者亚历克斯·施米德 1984 年在对 1936—1981 年期间众说纷纭的 109 个恐怖主义概念进行内容分析(见下表 1)后,给出了一个几乎是全新而详尽的定义:恐怖主义是随机的或象征性的受害者被当作暴力的工具性目标的一种斗争方式;这些工具性受害者具有他们被选择作为受害者的主要原因的(某一)群体或阶级的特点;通过先前的使用暴力或暴力威胁,该群体或阶级的其他成员被置于一种剧烈的恐惧(恐怖)气氛之中;这一其成员的安全感被有意削弱的群体或阶级,就是恐怖的打击目标;基于它的残暴性,受害的时间(特别是和平时期)、地点(非战场)(的随意性),或无视常规战争普遍接受的规则,因此,对于最多数的旁观者而言,暴力打击目标的受害过程是异常的;这种异常性制造出了恐怖打击对象之外的注意力受众目标;这些受众的一部分可能

① 引自中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/common>。

② 参见胡联合:《国际社会对恐怖主义问题的主要理论分歧》,《世界经济与政治论坛》2003 年第 6 期。

变成受操纵的主要对象;这种间接的斗争方式的目的是使恐怖打击的目标固定化,以便产生(心理)迷惑或屈从现象,或调动要求的次级打击目标(特别是政府)或注意力目标(特别是公众舆论),使其行为或态度发生有利于使用这种斗争方式的肇事者的短期或长期利益的变化。<sup>①</sup>

表 1 关于 109 个恐怖主义概念(1981 年前)的内容分析

| 要素                      | 出现频率  |
|-------------------------|-------|
| 暴力,武力                   | 83.5% |
| 政治性                     | 65%   |
| 恐惧、恐怖                   | 51%   |
| 威胁                      | 47%   |
| 心理效果和反应                 | 41.5% |
| (直接)受害者与打击目标的分别(不同)     | 37.5% |
| 有目的的、有计划的、系统化的、有组织的行为   | 32%   |
| 战斗(斗争)、战略或战术的方式         | 30.5% |
| 非常性、违背社会普遍接受的规则、不受人性约束  | 30%   |
| 强迫、强求、使(对方)屈服           | 28%   |
| 宣传性                     | 21.5% |
| 任意性、随机性、无选择性            | 21%   |
| 受害者是市民目标、非战斗目标、中立目标或旁观者 | 17.5% |
| 恫吓                      | 17%   |
| 强调受害者的无辜性               | 15.5% |
| 肇事者是团伙、(社会)运动或组织(及其成员)  | 14%   |
| 象征性、表演性                 | 13.5% |
| 暴力发生的难以预测性或不可预知性、突发性    | 9%    |
| 隐蔽性、秘密性                 | 9%    |
| 重复性、暴力的连续性或暴力战          | 7%    |
| 犯罪性                     | 6%    |

资料来源: Alex P. Schmid and Albert J. Jongman, eds., *Political Terrorism*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1988, pp. 5—6。

笔者使用结构式内容分析法,对 1982 年以后的 50 个恐怖主义概念进行了分析,结果见表 2。<sup>②</sup>

① Alex P. Schmid and Albert J. Jongman, eds., *Political Terrorism*, pp. 1—2.

② 参见胡联合:《当代世界恐怖主义与对策》,第 17 页。

表 2 笔者对 50 个恐怖主义概念(1982 年后)的内容分析

| 要 素                 | 出现频率 |
|---------------------|------|
| 暴力,武力               | 92%  |
| 威胁(使用暴力)            | 54%  |
| 政治性(目标)             | 90%  |
| 社会性(目标)             | 32%  |
| 恐惧(恐怖)及心理影响         | 54%  |
| 恫吓、强迫、强求、使屈服        | 34%  |
| 有计划的、系统化的、有组织的行为    | 40%  |
| 受害者是市民等无辜目标         | 20%  |
| (直接)受害者与打击目标的分别(不同) | 20%  |
| 犯罪性                 | 16%  |
| 宣传性                 | 14%  |
| 象征性                 | 12%  |
| (使用或威胁使用暴力)非法性      | 12%  |
| 暴力发生的难以预测性、不确定性、突发性 | 6%   |
| (目标)随机性、无选择性        | 6%   |
| 非正义性                | 2%   |

资料来源:笔者对 1982 年以来世界各国的 50 个恐怖主义概念的分析。参见胡联合:《当代世界恐怖主义与对策》,第 2—17 页。

那么应该如何正确看待表 1 和表 2 的结果呢?

第一,人们普遍(绝大多数)将恐怖主义界定为一种暴力(或武力)行动;

第二,人们普遍(大多数)认为恐怖主义是有政治性的;

第三,人们多数认为恐怖主义是旨在制造恐惧、恐怖气氛或打心理战的。

第四,有接近半数的人认为恐怖主义概念应该包含威胁(使用暴力)的行为要素。

第五,除上述四要素之外,人们对于在恐怖主义概念中是否应包含社会性、有组织性、重复性、不受人性约束、强迫(对方)性、受害者的无辜性、随机性 or 无选择性、难以预测性或突发性、象征性、宣传性、非法性、犯罪性、非正义性等要素存在明显分歧。

从表中不但可以清楚地看到人们对恐怖主义概念界定的共性的一面,以及人们对恐怖主义内在特征的认识的共性的一面,也可以清楚地看到人们对恐怖主义概念界定的分歧意见。但必须注意的是,从表中不能清楚地看出人们对恐怖主义内在特征认识的全部分歧。具体地说,对于表 1、表 2 中出现频率低的要素,要特别注意从两种视角来分析,防止片面化:一方面,对于有的要素而言,可能大多数人并不认同它是恐怖主义的内在特征,因而不能在恐怖主义概念中出现,所以其总体的出现频率就较低;另一方面,也存在这样一种可能:对于有的要素而言,有的人认

为它既是恐怖主义的内在特征,就应该在恐怖主义概念中体现出来,而另外一部分人甚至是大多数人,则可能认为它虽然是恐怖主义的内在特征,但不是最主要的,或者可以包含在其他要素中(如暴力的突发性、象征性和难以预期性多为恐惧性所包含),或者是显而易见和不言而喻的,所以无须在理应简洁明了的恐怖主义概念中体现出来。这就可能导致出现有的要素在恐怖主义概念中出现频率较低,但未必不是恐怖主义的内在特征甚至是重要特征的情形(如暴力的突发性、难以预测性、象征性)。还要注意的,上述两表所分析的绝大多数是西方的概念,由于不少概念的界定存在内容过于宽泛(如有的将一切革命暴力如反殖民主义的暴力斗争,或一切有政治目的政府或非政府暴力都包含在恐怖主义之中)或过于狭窄(如有的仅将极左或左派组织的暴力活动视为恐怖主义)两个相反的极端倾向,因而在对恐怖主义的概念和特征进行界定或分析时,就必然产生极大的分歧(如对非法性、秘密性、非正义性的看法)。

## 二、准确把握恐怖主义的基本含义

在分析国内外关于恐怖主义的不同界定后,我们自己需要进一步研究应该如何给恐怖主义下一个科学的定义。在综合分析恐怖主义的基本含义后,笔者将恐怖主义定义为:一种旨在通过制造恐惧气氛、引起社会注意以威胁有关政府或社会,为达到某种政治或社会目标服务的,无论弱者或强者都可以采用的,针对非战斗目标(特别是无辜平民目标)的暗杀、爆炸、绑架与劫持人质、劫持交通工具、施毒、危害计算机系统以及其他形式的违法或刑事犯罪性质的暴力、暴力威胁或非暴力破坏活动。

具体而言,恐怖主义至少具有以下一些基本含义:

### (一) 恐惧性或心理战

恐怖主义的本质特征之一就在于它的恐惧性。换言之,就是通过使用暴力或暴力威胁或其他破坏活动来制造恐惧(怖)气氛,对更为广泛的社会大众造成心理压力,使其产生恐惧、害怕、担忧心理,产生不安全感。恐怖主义的真正目标大多不在于特定的实际打击对象,而是影响更为广泛的社会大众,影响社会的反应,或影响国家的政策。即便是暗杀政治领导人,情况也大体如此。因为恐怖分子暗杀某一特定政治领导人,其主要目标往往并不在于将其在肉体上消灭掉,更重要的是企图通过消灭该领导人使国家或政府的制度或政策发生变化。至于其他各种类型的恐怖主义活动,就更是如此。

恐怖主义的恐惧性或恐惧气氛的形成,主要源于恐怖主义活动发生的突发性、象征性和难以预测性。恐怖主义活动在什么时候、什么地点、针对什么人、以何种

方式发生,带有很大的突发性,而正是这种突发性或对受害者而言的偶然性增加了人们的忧虑,担心自己随时可能成为突然发生的恐怖主义活动的潜在受害者。而恐怖主义的象征性就是指任何人、任何物(设施)对于恐怖主义而言都可能具有不同程度的某种政治、经济或文化象征价值,从而使恐怖主义活动打击的对象几乎无所不包、无所不在、无所不有,使几乎所有人都感到不安全和危险。恐怖分子常常妄图使其恐怖攻击活动的“象征性价值最大化”,因此不但政治领导人等个体象征性价值大的目标常常被攻击,而且无辜平民等象征性价值大的群体目标也越来越成为打击的对象,也就是说几乎所有对象都可以成为它有象征性价值的攻击目标,而且恐怖主义活动越来越朝着滥杀无辜、针对普通平民目标的群体“象征性价值最大化”的方向发展。所有这些,都会在社会上造成一种普遍担忧与不安的恐怖气氛,形成并加剧人们的恐惧感,使公众感到这几乎是对他们每一个人的安全威胁——不但使那些容易成为恐怖分子攻击的重点或特定人物感受到安全威胁,而且使那些间接或偶尔成为恐怖活动攻击目标的普通平民也缺乏安全感。恐怖主义问题专家大都认为,恐怖主义是心理战,而不是军事战,<sup>①</sup>“今天的恐怖分子施加的最大威胁在于他们制造的恐惧(惊恐)气氛”。<sup>②</sup>

## (二) 暴力性或破坏性

恐怖主义的另一个本质特征是暴力性或破坏性。在传统意义上,暴力是恐怖主义不可缺少的内涵,这也是全球社会各不相同的恐怖主义概念的一个基本的共同点。从很大程度上讲,离开暴力就难说是恐怖主义。事实上,一提起恐怖主义,人们会自然联想到暗杀、爆炸、绑架与劫持人质、劫机、(暴力)袭击平民等暴力活动,而从全球社会的共识来看,世界各国已通过国际公约或国际惯例或国内法的形式,将劫持民航飞机、绑架与劫持外交官及其他应受国际法保护人员的行为、袭击及占领他国驻外使领馆等行为统一规定为恐怖主义犯罪行为,应该受到国际法或国内法的惩处。

不但如此,在当代世界,使用暴力威胁的行为也被越来越多的国家与学者纳入恐怖主义的范畴。因为暴力威胁很多时候也是一种严重的破坏性行为,有时其造成的损失不但不亚于一般的暴力恐怖主义行动,而且远远超过一般性的暴力行动的危害。例如,打电话声称在将要起飞的民航客机上安装了炸弹,可能使警方投入大量的人力与物力进行检查,延误航班,造成很大的经济损失。此外,随着针对计算机的恐怖破坏活动的兴起,人们也越来越多地将这种新型的非暴力破坏活动纳入恐怖主义范畴。这样,我们也必须作出相应的调整,从传统意义上的强调恐怖主

<sup>①</sup> Alex P. Schmid and Albert J. Jongman, eds., *Political Terrorism*, p. 108.

<sup>②</sup> Cindy C. Combs, *Terrorism in the Twenty-First Century*, New Jersey: Prentice-Hall Inc., 1997, p. 234.

义概念的暴力要素的不可或缺性,改为强调恐怖主义概念的暴力性或破坏性要素的不可或缺性。

应该指出的是,恐怖主义的暴力性或破坏性,并非有些学者所界定的那样,一定就是有组织性的。虽然绝大多数恐怖主义都是有组织性的,是恐怖组织的有组织、有计划的行动,但是我们不能因此就将一些个人蓄意的恐怖主义活动排除在恐怖主义之外。例如,毕业于哈佛大学、密执安大学的西奥多·卡钦斯基教授(博士)在 1978 年以来的 18 年里(1996 年 4 月被警方逮捕),先后针对美国的大学(如西北大学、加州大学伯克利分校、耶鲁大学)、航空公司(如波音飞机公司)制造了一系列邮包炸弹爆炸活动,就是典型的旨在报复社会、反对科技进步的个人恐怖主义。值得注意的是,此类个人恐怖主义活动有增多的发展态势。特别是随着社会进入高科技社会和越来越多元化与个性化的信息时代,个人恐怖主义可能将更加突出,将此类恐怖主义排除在恐怖主义范畴之外是不明智、不科学的。

### (三) 政治性或社会性

具备某种政治目标或社会目标也是恐怖主义的一个本质特征。这是它区别于一般性经济或刑事暴力犯罪的主要标志之一。如果某种暴力或破坏活动没有目标,仅仅是为暴力而暴力、为破坏而破坏,那么它就不构成恐怖主义;如果某种暴力活动或破坏活动只是纯粹为了经济利益目标,那么它也不构成恐怖主义,而只能是一般性的经济或刑事暴力犯罪;只有具备政治或社会目标,它才可能构成恐怖主义。必须认识到“恐怖主义是达到目的的一种手段,而不是目的本身”。<sup>①</sup>恐怖分子诉诸暴力或破坏活动,只是将其作为一种强制或说服或宣扬的方式,其真正的目标是为了影响政府或社会大众,为实现自己的政治或社会目标服务。自 20 世纪 60 年代末以来,全球社会对恐怖主义的政治性的共识是非常突出的。提起恐怖主义,人们自然就联想到它是有政治目标的,有的甚至将一切有目的的暴力活动都纳入恐怖主义范畴;离开政治目标而谈恐怖主义,在传统意义上讲是不成其为恐怖主义的。例如,20 世纪 60 年代末以来,由于西方社会内部的经济和社会矛盾激化,失业、贫困、贫富两极分化等一系列现实问题对社会下层阶级的生活构成了严重困扰,人们对资本主义政治制度的不满情绪普遍滋生与蔓延。在这种背景下,一些极左的激进组织以反对资本主义制度与政治统治为旗帜,又找不到正确的革命道路,不愿做深入细致的发动群众的工作,而错误地采取个人冒险主义的暗杀、爆炸活动等方式与手段,发泄对资产阶级统治的不满,激化资本主义的社会矛盾,“制造”革命形势,并最终推翻资产阶级的反动统治。于是,在西方国家内部迅速

<sup>①</sup> David Calton and Carlo Schaerf, eds., *International Terrorism and World Security*, London: Croom Helm Ltd, 1975, p. 15.

兴起了一股极左型恐怖主义的活动浪潮,如联邦德国“红军派”、意大利的“红色旅”、日本的“赤军”、法国的“直接行动”、美国的“气象地下组织”(含有预报革命气象的意思)等极左激进组织,都制造了一系列旨在发泄对资本主义的不满并以推翻资产阶级统治为最终目的的恐怖主义事件。与此同时,西方国家内部的一些民族主义激进组织,如英国“北爱尔兰共和军(临时派)”、西班牙巴斯克“埃塔”、法国的“科西嘉解放阵线”的极端分子,为反对民族歧视和压迫、争取地区独立和分治,也都制造了一系列针对政府当局以及平民百姓的恐怖主义活动。而在拉美地区,暗杀、爆炸等各种恐怖主义活动也大量滋生,并表现出强烈的反对军人独裁统治的政治特点。在中东,一方面一些巴勒斯坦激进分子的暗杀、爆炸等恐怖主义活动表现出强烈的反对以色列军事占领与美国霸权主义外交战略的政治特点,另一方面以色列犹太复国主义极端分子以及以色列情报机关发动的恐怖主义活动也相当突出,并明显以反巴勒斯坦与阿拉伯国家、维护军事占领为政治特征。总之,这些恐怖主义活动虽然宣称的目的各不相同,甚至完全相反,但它们的共同点是都具有鲜明的政治性,只不过有的政治性目的或原由具有一定的正义性或合理性,而有的则是极其反动的、非正义的或不合理的。

我们在认识到恐怖主义鲜明的政治性特点之后,还应该看到,随着恐怖主义的蔓延与发展,当代世界的恐怖主义业已从高政治性的恐怖主义中逐步分化出一股旨在追求社会目标的低政治性的恐怖主义派别。换言之,有的恐怖主义活动可能并不像传统的恐怖主义那样具有非常强烈与鲜明的政治性,并不寻求推翻现政权或建立新的本民族国家,而是旨在影响或反对某一具体的、微观的社会政策,或者仅仅是为了威胁社会公共安全,借以发泄对社会的不满与敌视情绪,政治性不甚突出而社会性相当明显。这种情况无论是在西方发达国家,还是在发展中国家,都是客观存在的,并呈增多的态势。如在美国,反对美国政府堕胎政策的激进组织与人员就不时针对医院和诊所制造爆炸活动,借以威胁政府改变堕胎政策或改变人们的堕胎行为。这是一种典型的社会性恐怖主义活动。在这种情况下,如果我们仍然片面强调恐怖主义的政治性,就会将大量的社会性恐怖主义活动排除在外或遗漏掉。这也是不明智的和不科学的。

#### (四) 宣传性或宣扬性

寻求使恐怖主义行动的效果或恐怖分子“事业”影响的最大化,引起社会的广泛注意,即宣传性或宣扬性也是恐怖主义的一个重要特征。从根本上讲,恐怖主义的直接目的就是要通过具体的恐怖主义行动来造成令人恐惧的社会气氛,因而恐怖主义的实际效果大小常常取决于它在多大规模上使公众感到焦虑、担心和不安全,而这除了恐怖主义活动本身的残酷性、规模性外,更多地取决于它能引起多大的社会注意力、扩大其影响力,即公众是否知道,知道的范围有多广。恐怖主义更

多的是一种“恐吓性的戏剧性行为”。<sup>①</sup> 通过对外宣传(包括恐怖组织自己直接进行宣传或操纵利用外界新闻传媒进行宣传),不但可能使外界认识到他们的存在,知晓他们为之奋斗的“事业”,而且也可以借以虚张声势,显示其实力,或夸大其力量,并可能借此获取外界的支持或继续支持。有的专家强调指出:恐怖主义内在地需要宣传,“所有的宣传都好,即使是坏宣传也比没有宣传好。没有宣传的恐怖主义,就如打空包弹的武器一样。”<sup>②</sup>新闻传媒越是热衷于报道与宣传恐怖主义活动,就越是正中恐怖分子下怀,使更多的社会民众陷入对恐怖主义的担忧和恐惧之中,自觉不自觉地将自己纳入恐怖主义的潜在牺牲品范围之内,从而增强恐怖主义的威力。

事实上,传统的恐怖主义活动往往强调“不是要更多的人死,而是要更多的人看”。因此,虽然在各类危害人类安全的行为中,恐怖主义的危害是比较轻的甚至是微不足道的,但是恐怖主义给人们安全危害的印象却很突出,往往有一种在宣传上和心理上被夸大的问题。例如,据统计,1989—1997年间,全世界每年每亿人中死于国际恐怖主义的人数不超过10人,而死于普通凶杀的人数超过6800人,死于交通事故的人数超过15800人,分别是死于国际恐怖主义的人数的680倍和1580倍。<sup>③</sup>“9·11”事件后,虽然恐怖主义活动中“既要更多的人死,又要更多的人看”的血腥恐怖事件越来越多,恐怖主义的宣扬性越发突出,致命性增加,但是死于国际恐怖主义事件的人数也仍远远不能与普通凶杀、交通事故相提并论。有鉴于此,有的恐怖主义问题专家强调指出:“暴力和宣传有很多共同之处。暴力是通过强迫来达到改变行为的目的,宣传是通过说服来达到同样的目的。恐怖主义是这两者的联合体。”<sup>④</sup>“恐怖主义不能仅从暴力角度来定义,而且要从宣传的角度来定义。这两者是联合在一块起作用的。”<sup>⑤</sup>

### (五) 违法性或刑事犯罪性

违反现行的法律是当代世界恐怖主义的重要特征之一。具体而言,恐怖主义的违法性表现在:一是非法使用暴力或暴力威胁或其他破坏手段,二是实施具体的恐怖主义行动,造成不同程度的社会危害性后果,从而违背现行法律(包括国际法和国际惯例)。至于是否属于犯罪行为,则要视情节轻重而言。如果情节很轻微(如实施暴力威胁但尚未造成多大实际后果),可能只是违法行为,而不构成犯罪;否则,则构成为刑事犯罪行为。强调刑事犯罪,其理由在于:一是因为恐怖主义行

① 参见胡联合:《如何认识恐怖主义与反恐斗争》,《学习时报》2004年9月20日。

② Stephen Segallar, *Invisible Armies: Terrorism into the 1990s*, p. 11.

③ *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 24, p. 170.

④ Donna M. Schlagheck, *International Terrorism*, Lexington, Mass.: Lexington Books, 1988, p. 67.

⑤ Alex P. Schmid and Albert J. Jongman, eds., *Political Terrorism*, p. 108.

动造成了人员伤亡(特别是政治领导人或无辜平民)或经济损失,或其他严重政治危害等构成犯罪的行为,因此是一种普遍的刑事犯罪行为;二是由于恐怖主义大都有政治性,因此恐怖分子常常声称自己是持不同政见者,在实施恐怖主义行动被抓捕后,有的常声称自己是政治犯,企图逃避法律惩处。为有效打击恐怖主义活动,防范恐怖分子钻法律空子、规避法律制裁(因为在国际法中,政治犯不引渡),全球社会大多已逐步将恐怖分子从政治犯中排除出去。但西方等少数国家仍然存在奉行双重标准的问题,存在以意识形态或国家利益划线的问题,影响了反恐怖主义的国际合作。

需指出的是,我们讲恐怖主义的违法性或刑事犯罪性,主要是相对现行法律而言的,承认其违法性或犯罪性并不意味着肯定现行法律就一定是正义的或公平合理的。由于现行的国际法或有关国家的国内法律本身总带有相当的价值倾向性,因此恐怖主义的违法性或犯罪性并不必然意味着发动恐怖主义的缘由或追求的目标是不正当的或非正义的。事实上,在一些西方国家或拉美的军事独裁国家,一些现行的法律对于广大劳动人民来说,就是不公正的,不少群众被排除在应有的或实质性的法律权利范畴之外,缺乏应有的经济、社会和政治权利,因此一些对政府不满的激进分子就可能诉诸恐怖主义来发泄不满情绪。虽然这种手段和方式是不正当的违法或犯罪行为,必须坚决反对,但是其缘由和目标却具有一定的合理性。对此,应该辩证地进行分析。