

# 国家恐怖主义:概念辨析与理论演进

修光敏

**内容提要** 冷战以来的国内外学界对国家恐怖主义研究可分为早期研究脉络、概念确立和理论构建、相对沉寂及复兴发展四个阶段。在冷战前期,关于国家政权使用恐怖手段的问题形成了三条早期研究脉络,探讨了所谓“极权主义国家”、西方国家及非洲政权对恐怖手段的使用。在冷战中后期,国家恐怖主义研究迅速推进,国家恐怖主义的概念得到提出及确立。之后学界围绕谁是国家恐怖主义的主要实施者展开三轮论辩。这些讨论推动了国家恐怖主义在关键要素和判定标准、主要类型和形式、产生和持续的条件等方面的理论建构。在冷战后十年,国家恐怖主义研究相对沉寂,但仍在国家恐怖主义的识别方面取得理论进展。在反恐战争背景下,国家恐怖主义研究得到复兴和发展,国内外学界从历史和逻辑两方面对美西方实施的恐怖主义行为进行了批判,而国际法学者则主张国家恐怖主义行为应受国际法规制。近年来“批判性恐怖主义研究”兴起,国家恐怖主义成为一个相对独立的研究领域。

**关键词** 国际关系理论 恐怖主义 国家恐怖主义 安全研究 政治暴力

---

\* 修光敏:四川大学国际关系学院副教授。(邮编:610065)

\*\* 本文是国家社会科学基金青年项目“美国对外政策中的国家恐怖主义行为批判研究”(项目编号:20CGJ036)的阶段性成果。感谢王逸舟教授、钱雪梅教授和于铁军教授对笔者写作的指导和帮助,以及《国际政治研究》匿名审读专家宝贵的意见和建议。文章的疏漏和不足概由笔者负责。

“恐怖主义”一词最初源于国家的暴力行为,最初指涉法国大革命后期1793年9月至1794年7月雅各宾派的恐怖统治(Reign of Terror)。<sup>①</sup> 许多学者认为,从殖民主义时期到反恐战争,西方国家实施了大量恐怖主义行为。<sup>②</sup> 冷战期间,美国在朝鲜战争和越南战争中针对平民都实施了大量恐怖主义行为。<sup>③</sup> 当前,随着大国博弈的加剧及俄乌冲突和巴以冲突的持续,国家恐怖主义重新成为国际政治领域的热点议题。

虽然国家恐怖主义作为一种政策实践在近代以来持续存在,但对于这一概念是否成立,国内外学界一直存在下列争议:(1) 是否因为国家在一定领土范围内拥有对暴力的合法垄断权,所以不存在国家恐怖主义<sup>④</sup>; (2) 国家是否像非国家的恐怖组织一样,在实施恐怖主义行为时随机选择受害者<sup>⑤</sup>; (3) “国家恐怖主义”一词所描述的行为是否已被“压迫”“侵犯人权”“侵略”等术语所涵盖<sup>⑥</sup>; (4) 国家恐怖主义和非国家行为体的恐怖主义在目标、模式和结果上

<sup>①</sup> Jenny Teichman, “How to Define Terrorism,” *Philosophy*, Vol.64, No.250, 1989, pp. 505-517.

<sup>②</sup> 在殖民主义时期,西班牙殖民者刚到新大陆时,将小西班牙岛上的土著砍下双手,然后把砍下的手绑到身上予以释放,并让他们给避开殖民者而逃入山里的土著带信,参见郭守田主编:《世界通史资料选辑(中古部分)》,北京:商务印书馆1974年版,第322—323页;第二次世界大战期间,纳粹德国的法西斯主义统治和日本帝国主义对中国平民的屠杀都是国家恐怖主义,参见李少军:《恐怖主义概念的界定》,载王逸舟主编:《恐怖主义溯源》,北京:社会科学文献出版社2002年版,第12、21页;郝时远:《种族主义与暴力恐怖活动》,《世界民族》2002年第1期,第6—8页;关于冷战和反恐战争期间美国实施的国家恐怖主义行为,参见Mark Selden and Alvin Y. So, “Introduction: War and State Terrorism,” in Mark Selden and Alvin Y. So, eds., *War & State Terrorism, The United States, Japan, & the Asia-Pacific in the Long Twentieth Century*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004, pp. 8-11; Marjorie Cohn, “Torture as Terrorism,” in Cihan Aksan and Jon Bailes, eds., *Weapon of the Strong: Conversations on US State Terrorism*, London: Pluto Press, 2013, pp. 63-74.

<sup>③</sup> 比如美国在朝鲜战争中对大坝等基础设施的袭击,在越南战争中对平民的大规模无差别空袭等,参见Mark Selden and Alvin Y. So, “Introduction: War and State Terrorism,” in Mark Selden and Alvin Y. So, eds., *War & State Terrorism, The United States, Japan, & the Asia-Pacific in the Long Twentieth Century*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004, pp. 8-11; Bruce Cumings, “American Airpower and Nuclear Strategy in Northeast Asia since 1945,” in Mark Selden and Alvin Y. So, eds., *War & State Terrorism, The United States, Japan, & the Asia-Pacific in the Long Twentieth Century*, pp. 70-76.

<sup>④</sup> Colin Wight, “Theorising Terrorism: The State, Structure and History,” *International Relations*, Vol.23, No.1, 2009, p. 101.

<sup>⑤</sup> Richard Jackson, et al., eds., *Contemporary State Terrorism, Theory and Practice*, London: Routledge, 2010, p. 4.

<sup>⑥</sup> Richard Jackson, et al., eds., *Contemporary State Terrorism, Theory and Practice*, p. 5; 关于这一争议在国际法上的重要意义,参见Jorg Friedrichs, “Defining the International Public Enemy: The Political Struggle behind the Legal Debate on International Terrorism,” *Leiden Journal of International Law*, Vol.19, Iss. 1, 2006, pp. 73-74.

是否存在本质差别,可否同在恐怖主义的概念下进行分析。<sup>①</sup>除了在学界引起争议之外,一些第三世界国家和西方国家在国家恐怖主义问题上的不同看法已两度阻碍联合国全面反恐公约的制定。<sup>②</sup>立法层面的争议焦点主要在于:第一,国家恐怖主义行为是否已经完全受到国际人道主义法以及已有的各类国际公约的限制<sup>③</sup>;第二,国际法是否认定国家需对自身罪行承担责任以及如何追究国家的责任。<sup>④</sup>

国家恐怖主义的概念是否成立?国家恐怖主义行为是否应当受到国际反恐公约规制?围绕国家恐怖主义的研究经历了哪几个主要阶段?半个多世纪以来,关于这些问题,政治学、国际政治及国际法学界围绕国家恐怖主义的概念和理论进行了大量探索,取得了丰富成果。当前,结合不同阶段的国际背景,分时段对这些文献进行系统的梳理、分析和总结具有重要意义。<sup>⑤</sup>在理论上,这有助于全面展现冷战以来学界在国家恐怖主义的核心特征、构成要件、判定方式、度量标准、产生的原因、持续的条件及与其他暴力行为的区别和联系等方面的严肃思考,进而更全面深入地推进恐怖主义研究。在当前大国博弈的现实背景下,这有助于打破美国对恐怖主义定义权的垄断和反恐话语权的主导,支撑和完善中国“反对一切形式和表现的恐怖主义”的政策立场。

冷战初期以来,国家恐怖主义研究主要经历了四个阶段,即冷战前期关于国家政权使用恐怖手段的早期研究,冷战中后期国家恐怖主义的概念确立和理论构建,冷战后国家恐怖主义研究的相对低潮期,以及美国反恐战争背景下

---

① Michael Nicholson, "Conceptual Problems of Studying State Terrorism," in Michael Stohl and George A. Lopez eds., *Government Violence and Repression, An Agenda for Research*, Connecticut: Greenwood Press, 1986, pp. 27-36.

② 黄瑶:《联合国全面反恐公约研究:基于国际法的视角》,北京:法律出版社2010年版,第2—3、107—112页。

③ Reuven Young, "Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation," *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol.29, Winter 2006, pp. 61-63.

④ Mahmoud Hmoud, "Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism," *Journal of International Criminal Justice*, 2006, Vol.4, p. 1040.

⑤ 东英吉利大学(University of East Anglia)国际安全专业高级讲师李·贾维斯(Lee Jarvis)和牛津布鲁克斯大学(Oxford Brookes University)政治学准教授(Reader)迈克尔·李斯特(Michael Lister)曾梳理了国家恐怖主义的研究,他们依据国家恐怖主义的类型、目的、背景、贡献等主题渐次展开,但涵盖时间段仅限于1979—2013年,且未能充分展现关于国家恐怖主义概念和理论的争论过程,对相关理论之间的承续关系语焉不详,对一些重要学者的主要观点、方法的介绍略嫌简略,且没有涉及国际法学科和发展中国家学者对于国家恐怖主义研究的贡献,参见 Lee Jarvis and Michael Lister, "State Terrorism Research and Critical Terrorism Studies: an Assessment," *Critical Studies on Terrorism*, Vol.7, No.1, 2014, pp. 43-61.

国家恐怖主义理论的复兴和发展。本文以国际政治变迁和国际反恐立法进程为背景,通过系统梳理和分析这四个阶段主要的著作、论文及国际法文件,依次考察各阶段国家恐怖主义研究的重大议题、代表学者以及其观点、争论焦点,以及理论演进和贡献。

## 一、冷战前期关于国家政权使用恐怖手段的早期研究脉络

对国家政权采取恐怖手段的最初探讨源自西方学界。西方学者关于国家作为恐怖手段实施主体的早期探讨可归纳为三条脉络:一是在美国反共意识形态下对所谓“极权主义国家”使用恐怖手段的重点关注;二是在第二次民族主义浪潮下对西方国家使用恐怖手段的初步反思;三是使用人类学方法对非洲政权使用恐怖手段进行统治的实证研究。

### (一) 美国反共意识形态下对所谓“极权主义国家”使用恐怖手段的重点关注

冷战伊始,凯南在1946年的“长电报”中就体现了强烈的反共意识形态。1947年,杜鲁门主义将美苏对立定义为自由民主与极权主义这“两种生活方式”的对立,并且别有用心地将共产主义和法西斯主义统称为极权主义。1950年,美国国会68号文件依据更为极端的意识形态,将整个世界区分为“自由”世界与“奴役”世界。<sup>①</sup>

汉娜·阿伦特(Hannah Arendt)较早关注国家政权实施恐怖,并对恐怖进行了系统论述。<sup>②</sup>在阿伦特看来,“恐怖就是极权主义统治的本质”。<sup>③</sup>她分析了全面恐怖的特征、目的、功能和性质<sup>④</sup>,恐怖与暴力的区别<sup>⑤</sup>,以及极权主义恐怖(totalitarian terror)、暴政恐怖(tyrannical terror)和革命恐怖(revolutionary

---

<sup>①</sup> [美]约翰·刘易斯·加迪斯:《遏制战略:冷战时期美国国家安全政策评析》,时殷弘译,北京:商务印书馆2023年版,第87—88、141页。

<sup>②</sup> Hannah Arendt, “Ideology and Terror: A Novel Form of Government,” *The Review of Politics*, Vol.3, No.3, 1953, pp. 303-327. 这篇文章后来收录在阿伦特的《极权主义的起源》一书中。

<sup>③</sup> Hannah Arendt, “Ideology and Terror: A Novel Form of Government,” pp. 303, 310.

<sup>④</sup> Nancy Jessica Reifer, *From Law and Power to Ideology and Terror: Reflections on Hannah Arendt's Concepts of Totalitarianism and Imperialism*, Ph. D. dissertation, University of Miami, 2011, pp. 133-141.

<sup>⑤</sup> Hannah Arendt, *On Violence*, San Diego: Harcourt Brace and Company, 1970, pp. 53-55.

terror)等几种恐怖类型之间的差异。<sup>①</sup>其中,阿伦特揭示的现代独裁国家中用以统治民众的全面恐怖的特点,即恐怖行为所针对的是拥有共同特征的一群人而与他们的特定行为无关<sup>②</sup>,这成为之后学者区分国内的国家恐怖主义与合法暴力行为的一个标准。但阿伦特无视斯大林苏联与纳粹德国之间的区别,将二者一同归为极权主义国家及全面恐怖的实施者,这可视为杜鲁门主义中关于美苏对立的定义及“自由”世界与“奴役”世界的二分法在学术界的反映。同时,哈佛大学俄国研究中心的巴林顿·摩尔(Barrington Moore)在其专著中指出,统治者可以将恐怖作为一种统治手段和理性策略,并分析了苏联政府长期采取有组织恐怖的原因、条件和结果,但摩尔的研究目的是尝试“衡量布尔什维克政权稳定的根源和改变的潜在可能”。<sup>③</sup>由于该书主要基于在美国空军的支持和监控下于1950—1951年冷战最高潮期间对苏联难民的访谈,因而,此书是美国反共反苏的意识形态狂热背景下的一个产物。<sup>④</sup>

1970年,哥伦比亚大学俄国研究所主任亚历山大·达林(Alexander Dallin)和加州大学伯克利分校斯拉夫和东欧研究中心主任乔治·布莱斯劳尔(George W. Breslauer)的合作研究与摩尔的研究一脉相承<sup>⑤</sup>,他们采用比较研究方法,探索了政治恐怖与经济发展之间的关系。两位学者直言:“政府已经实施了数千年的政治恐怖。”在国家所有的工具库里,恐怖是最后的武器。他们认为,恐怖能服务于政权的两个重要目标:控制(control)和变迁(change),而政权对恐怖手段依赖程度的减弱有赖于其获得广泛的合法性及成功实现工业化。<sup>⑥</sup>

显然,以上研究都受到美国反共反苏意识形态的影响,因而在这些研究中实施恐怖的国家仅限于非西方大国,其研究目的多少与杜鲁门政府旨在通过

---

① Hannah Arendt, “Mankind and Terror,” in Jerome Kohn, ed., *Essays in Understanding: 1930-1954*, New York: Schocken Books, 1994, pp. 297-306.

② Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Ohio: The World Publishing Company, 1958, p. 6.

③ Barrington Moore, Jr., *Terror and Progress: USSR Some Sources of Change and Stability in the Soviet Dictatorship*, Cambridge: Harvard University Press, 1954, pp. 157-158, 172-176.

④ Barrington Moore, Jr., *Terror and Progress: USSR Some Sources of Change and Stability in the Soviet Dictatorship*, pp. iv-xii; Julian Towster, “Review Terror and Progress: USSR Some Sources of Change and Stability in the Soviet Dictatorship,” *The American Political Science Review*, Vol.84, No.4, 1954, p. 1160.

⑤ Alexander Dallin and George W. Breslauer, *Political Terror in Communist Systems*, California: Stanford University Press, 1970.

⑥ *Ibid.*, pp. 1-9.

敌对宣传和隐蔽行动来搞垮苏东政权的“激变战略”相关联<sup>①</sup>,即力图以此攻击苏联统治的合法性。这也导致之后在很长一段时间内国家恐怖主义研究中存在的偏见,即只有所谓“极权主义国家”会实施恐怖主义,而“自由民主国家”总是恐怖主义的受害者。

## (二) 第二次民族主义浪潮下对西方国家使用恐怖手段的初步反思

第二次世界大战前后形成了第二次民族主义浪潮,它以非殖民化进程为标志,致力于动员和组织城乡大众,反对殖民主义和帝国主义,建立独立国家并实现民族解放。<sup>②</sup>对此,西方列强仍旧将武力镇压视作对付非西方民族主义的重要手段,这使一些学者开始反思恐怖主义的实施者是否仅限于西方的“反叛者”。1960年,与英国军情六处、军情五处及美国中情局过从甚密的英国情报专家兼历史学家布莱恩·柯洛齐(Brian Crozier)指出,恐怖主义作为一种武器,反叛方可以用来挑战统治秩序,掌权者也可用以“反恐”,二者在道德上并无高下之分。同时,柯洛齐也批判了西方恐怖主义话语中的双重标准,指出西方在使用“恐怖主义”一词时已经包含“我者”和“他者”的区分:恐怖主义的受害者始终是“我们”,而使“他们”成为受害者的性质相同的国家暴力却不是恐怖主义。<sup>③</sup>普林斯顿大学的托马斯·桑顿(Thomas Perry Thornton)在柯洛齐的基础上,进一步将恐怖分成两类:第一类是希望破坏现存秩序并获取权力的“骚动性恐怖”(agitational terror),一般为反叛分子实施;第二类是希望镇压挑战者的“强制性恐怖”(enforcement terror),一般为掌权者实施。前者是为了激起掌权者或冷漠的民众的反应,而后者是加强掌权者权威的一种极端手段。因此,绝不是只有反叛分子会发动恐怖主义,有时是掌权者实施恐怖,而反叛方可能是“反恐怖主义者”。<sup>④</sup>

这一条研究脉络证明并非只有所谓“极权主义国家”才会实施恐怖手段,因而在一定程度上构成对第一条研究脉络的挑战。而随着民族解放运动的不断发展及巴以冲突的加剧,这条脉络发展成之后国际反恐立法中的一个重大

<sup>①</sup> 关于“激变战略”,参见时殷弘:《激变战略与解放政策:冷战初期美国政府对苏联东欧内部状况的政策》,《世界历史》1995年第3期,第3页。

<sup>②</sup> 郝时远:《20世纪三次民族主义浪潮评析》,《世界民族》1996年第3期,第4页。

<sup>③</sup> Brian Crozier, *The Rebels: A Study of Post-War Insurrections*, Boston: Beacon Press, 1960, p. 159.

<sup>④</sup> Thomas Perry Thornton, “Terror as a Weapon of Political Agitation,” in Harry Eckstein, ed., *Internal War*, New York: The Free Press of Glencoe, 1964, pp. 72-73.

争论：民族解放运动的暴力反抗和西方国家对此所进行的武力镇压，二者中究竟哪个属于恐怖主义。

### （三）使用人类学方法对非洲政权使用恐怖手段进行统治的实证研究

作为恐怖主义一般性理论的开创性研究<sup>①</sup>，1969年，波士顿大学教授沃尔特(E. V. Walter)出版了《恐怖与抵抗》一书，该书出版后受到学界广泛关注。沃尔特利用人类学方法，通过对祖鲁王国等非洲政权使用恐怖进行统治的案例进行深入研究，解释了为什么那些已经掌权的统治者仍选择使用暴力和恐惧来进行统治。而沃尔特对恐怖主义特征和类别的分析证实了恐怖主义的认定不应与特定实施主体挂钩。沃尔特认为，恐怖主义包含三个关键特征：第一，针对受害者的特定暴力行动或暴力威胁；第二，亲眼目睹或间接了解这些暴力行为的目标人群陷入极度恐惧；第三，目标人群被迫屈服或和解。<sup>②</sup>其中第二、第三点特征后来被概括为“工具性”，并被认为这是构成恐怖主义行为的核心要素。沃尔特在书中所关注的“恐怖政权”指的就是掌权者实施和指挥的恐怖主义行动。该条研究脉络较少受到冷战期间国际政治斗争的影响，对恐怖主义的性质、类别、功能等做了相对客观的分析。因此，有学者认为，此书对理解恐怖主义专制统治——包括20世纪欧洲的恐怖主义体系在内——的结构和社会心理做出了重要贡献。<sup>③</sup>

总之，以上研究虽然尚未出现“国家恐怖主义”的提法，但都肯定国家政权可以成为恐怖主义的实施主体。本时段的研究在范围上，将恐怖主义视作一种国家在国内统治的工具，几乎没有涉及国家在国际上实施的恐怖主义。因而，在案例上，主要将纳粹德国、斯大林苏联等非西方大国作为恐怖行为的实施者，尚未对美西方实施恐怖手段给予充分关注。在理论上讲，虽然国家恐怖主义的概念及专门理论学说尚未出现，但20世纪70年代以前这些关注政府使用恐怖主义的政治学者和人类学者毕竟对恐怖主义的性质和特征做了较为深入的分析，从而为20世纪80年代国家恐怖主义的概念确立和理论构建奠定了基础。

---

① Eugene Victor Walter, *Terror and Resistance: A Study of Political Violence*, New York: Oxford University Press, 1969, p. vii.

② Eugene Victor Walter, *Terror and Resistance: A Study of Political Violence*, pp. 7-9.

③ Laurence Salomon, "Review of *Terror and Resistance: A Study of Political Violence*," *The International Journal of African Historical Studies*, Vol.8, Supplements A & B, 1975, pp. 44-45.

## 二、冷战中后期国家恐怖主义的概念确立和理论构建

在冷战中后期,伴随巴以冲突、美苏争霸等重大国际事件,国家恐怖主义研究迅速推进。20世纪70年代初,国家恐怖主义开始成为国际议题,国家恐怖主义的概念在学界被提出并确立。之后,围绕究竟哪些国家构成恐怖主义的主要实施者和支持者,学界于70年代后期、80年代初期及80年代后期进行了三轮论辩。论辩中的一方始终认为,美国等西方国家是恐怖主义的主要实施者和支持者;另一方认为,这一角色由苏联、巴勒斯坦及古巴、利比亚等所谓“流氓国家”扮演,而美国等西方国家总是恐怖主义的受害者,随着论辩的逐渐深入,第一种观点逐渐为更多学者认可。关于国家恐怖主义概念及其主要实施者的探讨,催生了国家恐怖主义理论的建构,从20世纪80年代中期到冷战结束,学界在国家恐怖主义的关键要素和判定标准、主要类型和形式、产生和持续的条件、度量指标,以及对美国恐怖主义学说和话语的批判等诸多方面都取得了进展。

### (一) 国家恐怖主义概念的提出和确立

国家恐怖主义概念在国际政治舞台上的提出与巴以冲突密切相关。20世纪60年代末,由于阿拉伯国家在第三次中东战争中战败,以及全世界其他民族解放运动的支持,巴勒斯坦人的民族解放运动高涨,民族意识和武装斗争倾向激增。<sup>①</sup>1968年,巴解组织(PLO)的民族章程宣布“武装斗争是解放巴勒斯坦的唯一方式”。<sup>②</sup>从1970年开始,巴勒斯坦各类武装组织针对以色列人制造了多起劫机事件,而最令人震惊的还是1972年9月5日发生的慕尼黑惨案。<sup>③</sup>该事件被斥为一起恐怖主义事件,也使得国家恐怖主义的概念在联合国被提出。9月10日,联合国安理会召开第1662次会议,讨论慕尼黑惨案及恐怖主义问题。其中,南斯拉夫和苏丹两国代表都认为存在国家实施的恐怖主义,且

<sup>①</sup> Neil Caplan, *The Israel-Palestine Conflict: Contested Histories*, Hoboken: Wiley Blackwell, 2020, p. 380.

<sup>②</sup> “Palestine National Council: The Palestinian National Charter (July 1968),” in Walter Laqueur and Dan Schueftan, eds., *The Israel-Arab Reader: A Documentary History of the Middle East Conflict*, New York: Penguin Books, 2016, p. 254.

<sup>③</sup> Neil Caplan, *The Israel-Palestine Conflict: Contested Histories*, pp. 381-382.

对以色列实施的恐怖主义提出谴责。<sup>①</sup>

紧接着,在联合国围绕国家恐怖主义进行了首场交锋,一方为美国,另一方为20世纪60年代随着殖民体系瓦解而兴起的不结盟组织。1972年9月25日,美国提交了一份《阻止和惩罚国际恐怖主义行为的公约草案》<sup>②</sup>,这份草案明显故意仅仅局限于某些国际恐怖主义行为,且并未建议对恐怖主义现象做出任何全面的法律定义。这遭到阿尔及利亚等不结盟国家的反对,许多不结盟国家就是民族解放运动的产物,它们怀疑美国的这份草案是要使它们的反殖民主义斗争非法化,因而声称国家恐怖主义实际上才是最有害且最致命的恐怖主义形式。<sup>③</sup>在阿尔及利亚和其他不结盟组织国家的鼓动下,1972年12月18日,联合国大会通过决议设立特别委员会来专门讨论国际恐怖主义的定义问题。1973年,联合国国际恐怖主义特别委员会报告证明第三世界国家受到国家恐怖主义困扰。<sup>④</sup>

在此背景下,英国圣安德鲁森大学教授保罗·威尔金森(Paul Wilkinson)和兰德公司研究员布莱恩·杰金斯(Brian Michael Jenkins)两位学者都认为,包括西方国家在内的国家都可以是恐怖主义的实施主体,并且已将国家恐怖主义放到国际视野中加以考察。1974年,威尔金森出版《政治恐怖主义》一书作为较早论述恐怖主义的专著,将恐怖主义分成革命恐怖主义(revolutionary terrorism)、次革命恐怖主义(sub-revolutionary terrorism)和压迫性恐怖主义(repressive terrorism)三大类,其中,压迫性恐怖主义的实施者“可能是国家、统治者或国家机构”。<sup>⑤</sup>此外,在民族解放运动接近尾声之际,威尔金森终于承认,面对非西方在第二次世界大战后的反抗,西方国家实施了大量恐怖主义行为。<sup>⑥</sup>1975年,杰金斯首次使用“国家恐怖主义”(state terrorism)这一提法,他也最早提出国家间战争中可能存在国家恐怖主义行为学者。<sup>⑦</sup>

1980年,杰金斯指出,恐怖主义存在一个客观定义,恐怖主义应由行为的

① United Nations, "Security Council Official Records," S/PV. 1662, 10 Sept. 1972.

② UN Doc. A/C.6/L.850, "U. S. Draft Convention for Prevention and Punishment of Terrorism Act," Sept. 25, 1972, in Justine N. Stefanelli, *International Legal Materials*, Cambridge University Press, Vol.11, Iss. 6, 1972, pp. 1382-1387.

③ Jorg Friedrichs, "Defining the International Public Enemy: The Political Struggle behind the Legal Debate on International Terrorism," p. 72.

④ "Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism," UN Doc. A/9028, Sept. 1973.

⑤ Paul Wilkinson, *Political Terrorism*, London: The MacMillan Press LTD, 1974, p. 40.

⑥ Ibid., p. 43.

⑦ Brian Michael Jenkins, "International Terrorism: A New Mode of Conflict," Research Paper No.48 in California Seminar on Arms Control and Foreign Policy, pp. 5, 9.

性质,而非实施者的身份来界定。<sup>①</sup> 据此,杰金斯再次强调恐怖主义这一术语不应仅限于非政府团体,政府及其军队、秘密警察都可能成为恐怖分子,并肯定在国内和国际都存在国家恐怖主义,而且,实际上由政府委托的恐怖主义行动在逐渐增加。<sup>②</sup> 同年,美国弗吉尼亚州律师詹姆斯·特里(James P. Terry)进一步对国家恐怖主义概念进行考察。他指出,恐怖主义与国家行为联系紧密,“恐怖主义”一词就是起源于法国大革命时期雅各宾派的恐怖统治,从那时起,恐怖手段就被国家用作一种政治压迫和社会控制的工具,结果暴力孕育暴力,恐怖主义招致反恐行动,它们共同构成恐怖主义进程。<sup>③</sup> 之后,荷兰莱顿大学教授艾利克斯·施密德(Alex P. Schmid)在《政治恐怖主义》一书中,发现大部分学者都认为国家暴力不应被排除在恐怖主义之外。此外,他还首次区分了国家在国内合法使用暴力与实行恐怖主义的区别,虽然根据韦伯的观点,国家在国内拥有暴力的合法垄断权,但当国家不仅惩治那些犯法的人,而且随意进行惩罚从而让其他人受到威慑而不敢触犯压迫性的法律,并使法律的应用变得无法预测时,那么,这种行为不再属于对暴力的合法垄断,而是国家恐怖主义。<sup>④</sup>

## (二) 关于主要国家实施和支持恐怖主义的三轮论辩

在冷战中后期,随着巴以冲突加剧,里根政府上台,围绕究竟哪些国家是恐怖主义的主要实施者和支持者,学界分别在 20 世纪 70 年代后期、80 年代初期及 80 年代后期进行了三轮论辩。

1. 是美国领导的西方还是苏联等社会主义国家实施和支持了恐怖主义? 在整个 20 世纪 70 年代,巴以之间形成一个暴力循环。巴勒斯坦人拒绝“恐怖分子”的标签,认为他们针对以色列的武装斗争,不过是与其他民族解放运动采取相同方式,他们视暴力为抵抗以色列侵略及吸引全世界注意的合法工具。而以色列及其支持者则视巴解组织为“恐怖组织”并拒绝与之谈判,同时采取袭击巴解总部,空袭难民营等暴力报复行动,这无疑又增加了巴勒斯坦人复仇

<sup>①</sup> Brian Michael Jenkins, *The Study of Terrorism: Definitional Problems*, The Rand Paper Series, P-6563, 1980, pp. 2-3.

<sup>②</sup> Brian Michael Jenkins, *The Study of Terrorism: Definitional Problems*, pp. 3-5.

<sup>③</sup> James P. Terry, "State Terrorism: A Juridical Examination in Terms of Existing International Law," *Journal of Palestine Studies*, Vol.10, No.1, 1980, pp. 100, 117.

<sup>④</sup> Alex P. Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1983, pp. 105-106.

的决心和渴望。<sup>①</sup>

鉴于此形势,联合国国际恐怖主义特别委员会在1977和1979年再次召开会议讨论恐怖主义问题,不结盟国家坚决要求特别委员会在定义恐怖主义时包括国家恐怖主义,并指出殖民的、种族主义的和外国政府的暴力行为构成“最残忍和最有害的国际恐怖主义形式”,因此,必须首先得到审议。<sup>②</sup>对此,西方国家坚决反对,它们认为,在国际法中,已有合适条款来限制国家暴力,比如,《日内瓦公约》和《反对种族灭绝公约》(The Convention Against Genocide),因而,无需将国家暴力行为纳入国际恐怖主义概念中。另外,美英却又“矛盾地支持在公约中包括国家支持的恐怖主义”<sup>③</sup>,为的是将苏联等社会主义国家贴上支持恐怖主义的标签。

在此背景下,威尔金森在1977年出版的《恐怖主义与自由国家》一书开启了学界对该问题的多轮辩论:究竟是美国等西方国家还是苏联等社会主义国家是国家恐怖主义的主要实施者和支持者?此时,威尔金森已不再将西方国家视为恐怖主义的实施者,而认为西方国家是恐怖主义的最大受害者,苏联是主要的恐怖主义实施者和支持者,同时指出“西方大国采取有效应对措施已经迫在眉睫”。<sup>④</sup>

但事实上,20世纪60—70年代,为阻止共产主义在第三世界的扩张,建立势力范围,美国在印度支那和拉美等地滥施武力,其中包括实施大量恐怖手段,对当地平民的生命安全和经济社会发展造成巨大损害。因此,麻省理工学院教授诺曼·乔姆斯基(Noaam Chomsky)等人对威尔金森的观点进行反驳。在理论层面,乔姆斯基首先指出,西方学界通过对话语的精心设计来为西方国家及其附庸国实施的恐怖主义进行辩护,“恐怖”和“恐怖主义”这两个术语已经成为恐吓和操纵民众的有力符号,二者已经基本被限定为个人和非国家团体使用的暴力,而规模更大、破坏性更强的官方暴力却被移出“恐怖主义”的类别,不论实际因果关系如何,官方暴力都被描述为“保护性反应”或“被激起的报复”进而被合理化。鉴于此,乔姆斯基区分了“批发型恐怖主义”(wholesale

---

① Neil Caplan, *The Israel-Palestine Conflict: Contested Histories*, pp. 385-386.

② UN Doc. A/32/37, “Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism,” April 28, 1977.

③ Jorg Friedrichs, “Defining the International Public Enemy: The Political Struggle behind the Legal Debate on International Terrorism,” pp. 73-74.

④ Paul Wilkinson, *Terrorism and the Liberal State*, London: The MacMillan Press LTD, 1977, pp. xi, 177-180.

terrorism)和“零售型恐怖主义”(retail terrorism),指出前者是国家所为,后者是个人或非国家行为体所为,前者的严重程度超过后者上千倍。<sup>①</sup>

2. 美国还是苏联、古巴及巴勒斯坦实施和支持了恐怖主义? 1981年,里根当选总统,他笃信美国作为历史上最大善良力量所拥有的独特地位,以及这赋予它的反对苏联这一“恶魔的代理人”的责任。<sup>②</sup>因此,他一改卡特时期的对苏政策,开始对苏联势力的扩张做出坚决反击。其中一条措施是通过叙事技巧,将“恐怖主义”术语作为对苏冷战的工具。里根政府认为,苏联正在构建一个“世界范围的恐怖网络,旨在破坏西方民主社会的稳定”,并推进苏联的意识形态。<sup>③</sup>因此,里根总统宣扬重新致力于打击“恐怖主义”,而其背后的真实目的是需要一个与外国敌人密切相关的恐怖主义威胁来证明其巨大军备增长的正当性。<sup>④</sup>

美国记者克莱尔·斯特林(Claire Sterling)扮演了为里根的上述反恐政策提供学理支撑的角色。1981年,在其出版的畅销书《恐怖网络》中,克莱尔·斯特林指出,左翼恐怖分子在20世纪70年代这十年主导着世界舞台,而苏联、古巴及巴勒斯坦三个国家形成了培养和训练全球恐怖分子的重要“三角”,这些恐怖分子的敌人仍是西方。西班牙的埃塔(ETA)、意大利的红色旅(The Italian Red Brigades)、西德的巴德尔·迈因霍夫集团(Baader-Meinhof Gang),以及爱尔兰共和军等恐怖组织已经在过去十年制造了大量恐怖主义事件,而且已在盟友的帮助下在全球开启第二个恐怖十年。<sup>⑤</sup>

施密德认为,斯特林的《恐怖网络》一书“是整个恐怖主义文献中最差劲的一个作品——是基于预先设定且未得到充分检验的论点来谋取私利且迎合政府的典范”。<sup>⑥</sup>宾夕法尼亚大学沃顿商学院金融学教授爱德华·赫尔曼(Edward S. Herman)针锋相对地出版了《真实的恐怖网络》一书,从观点的公正性、材料的可信度及论证的全面性等方面,对《恐怖网络》一书进行了详尽批

① Noam Chomsky and Edward S. Herman, *The Washington Connection and Third World Fascism: The Political Economy of Human Rights-Volume I*, Chicago: Haymarket Books, 1979, pp. 1-40.

② [美]戈登·克雷格、亚历山大·乔治:《武力与治国方略:我们时代的外交问题》,时殷弘等译,北京:商务印书馆2004年版,第184页。

③ Alexander George, ed., *Western State Terrorism*, New York: Routledge, 1991, p. 13.

④ Edward S. Herman and Gerry O'Sullivan, *The "Terrorism" Industry: The Experts and Institutions That Shape Our View of Terror*, New York: Pantheon Books, 1989, p. 220.

⑤ Claire Sterling, *The Terror Network: The Secret War of International Terrorism*, New York: Berkley Books, 1981, pp. 293-297.

⑥ Alex P. Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature*, p. 420.

驳,证明其是一种恶意和投机的宣传。赫尔曼认为,西方国家及其附庸国所实施的恐怖主义远远超过苏联等社会主义国家。第二次世界大战后,美国为从第三世界自由获得市场、资源和利润,大力扶持附庸政权,结果在几乎所有拉美国家和一些东南亚国家建立起军事集团控制的法西斯政权,这种恐怖主义国家体系才是真正的恐怖网络。<sup>①</sup>

3. 美国还是所谓的“流氓国家”实施和支持了恐怖主义? 1985年,里根总统进一步提出古巴、伊朗、利比亚、尼加拉瓜及朝鲜构成“恐怖主义国家联盟”的领导者。<sup>②</sup> 1986年,美国国防部长卡斯帕·温伯格(Caspar W. Weinberger)公开宣称“我们遭遇到国家支持的恐怖主义的扩张”。<sup>③</sup> 这引发了学界的第三轮论辩。

在这轮论辩中,威尔金森指出,国家对恐怖组织的支持包括为其提供训练、技术、资金以及目标、动机和意识形态,他仍然认为恐怖主义的受害者都是西方国家,但支持恐怖主义的主要国家由苏联变为叙利亚、利比亚、伊拉克和伊朗等国。<sup>④</sup> 与此同时,美国普渡大学教授迈克尔·斯托尔(Michael Stohl)指出,一直以来,西方学者在应用“国家支持的恐怖主义”(state-sponsored terrorism)这一概念时有欠公平,因为其仅仅指涉苏联和利比亚对恐怖主义的支持。<sup>⑤</sup> 事实上,在两极国际结构中,一方面,美苏两个超级大国都竭力避免在大规模战争中迎头相撞;另一方面,彼此也都在寻求相对优势,于是,恐怖主义成为这两国追求优势的重要手段,而美国在其中更胜一筹。<sup>⑥</sup>

纵观这三轮论辩,美国一直作为国家恐怖主义的实施者和支持者受到学界批判,且美国在这方面的独特地位已经超越其他西方国家。与此相对,美国等西方一开始将矛头指向苏联等社会主义国家,但随着冷战中期后美苏的新

---

① Edward S. Herman, *The Real Terror Network: Terrorism in Fact and Propaganda*, Boston: South End Press, 1982, p. 213.

② Ronald Reagan, “Remarks at the Annual Convention of the American Bar Association,” July 8, 1985, <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/remarks-annual-convention-american-bar-association>, 2023-09-07.

③ Robert O. Slater and Michael Stohl, eds., *Current Perspectives on International Terrorism*, London: the MacMillan Press, 1988, p. 1.

④ Paul Wilkinson, “Support Mechanisms in International Terrorism,” in Robert O. Slater and Michael Stohl, eds., *Current Perspectives on International Terrorism*, pp. 88-114.

⑤ Robert O. Slater and Michael Stohl, “Introduction: Towards a Better Understanding of International Terrorism,” in Robert O. Slater and Michael Stohl, eds., *Current Perspectives on International Terrorism*, p. 8.

⑥ Michael Stohl, “States, Terrorism, and State Terrorism: The Role of the Superpowers,” in Robert O. Slater and Michael Stohl, eds., *Current Perspectives on International Terrorism*, pp. 155-205.

一轮缓和,古巴、伊朗、利比亚等反美的第三世界国家取代苏联等社会主义国家,被英美的政界和学界视为国家恐怖主义的主要实施者和支持者。可见,部分英美学者观点的确立和调整都是以美国对外政策的需要为归依的。

### (三) 冷战后期国家恐怖主义的理论建构

20世纪80年代中期,国家恐怖主义成为国际政治中的热点议题。除了里根政府将打击的重点从恐怖组织转为国家支持的恐怖主义之外,1984年12月,联合国大会也通过39/159号决议,明确声明“不能允许国家恐怖主义政策及任何旨在破坏别国社会—政治系统的国家行为”。<sup>①</sup>而此时学界也认识到,国家恐怖主义的研究仅限于描述和谴责,理论构建和分析存在不足。因而,此后国家恐怖主义的理论建构经历了一个迅速发展的时期。

1. 恐怖主义的关键要素和判定标准。1984年,斯托尔对国家恐怖主义进行理论构建。斯托尔在沃尔特关于恐怖主义特征的基础上,指出在恐怖主义中,暴力或暴力威胁的目的远不止于对直接受害者造成伤害,暴力或暴力威胁的受众比直接受害者更为重要,据此对恐怖主义行为进行判定,这成为国家恐怖主义理论构建的逻辑起点。<sup>②</sup>作为对这一思路的进一步阐发,两年后,科罗拉多大学博尔德分校教授泰德·戈尔(Ted Robert Gurr)在《政府暴力与压制》一书中,论及国家恐怖主义的关键要素时,首次正式提出“工具性”这一概念:“只有当政权的暴力是‘工具性的’,它才是恐怖主义的”。因此,在恐怖主义行为中,制造恐惧必须是一种达到目的的手段,因而,暴力行为实际上尚未作用于目标人群当中,但这些人必须认为自身处于危险中并且是暴力行为的最终目标,而这仅仅因为他们属于某种类别,而非因为他们做了什么。据此,戈尔认为,恐怖主义是统治者建立和维持国家权威的诸多政策中的一种,国家恐怖主义的几个判定标准包括剥夺或危及目标群体生命的胁迫、“工具性的”暴力、模式化和持续性的威胁生命的行动,而且即使国家没有公开实施暴力行动,只要国家没有采取显著的努力进行阻止,也可认定为国家恐怖主义。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> A/RES/39/159, “Inadmissibility of the Policy of State Terrorism and Any Actions by States Aimed at Undermining the Socio-political System in Other Sovereign States,” Dec. 17, 1984.

<sup>②</sup> Michael Stohl, “National Interests and State Terrorism in International Affairs,” *Political Science*, Vol.36, No.1, 1984, pp. 38-39.

<sup>③</sup> Ted Robert Gurr, “The Political Origins of State Violence and Terror: A Theoretical Analysis,” in Michael Stohl and George A. Lopez, eds., *Government Violence and Repression, An Agenda for Research*, pp. 45-67.

2. **国家恐怖主义的类型和形式。**1984年,斯托尔在《作为恐怖分子的国家》一书中提出,恐怖主义在国际和国内都起作用。在国际上,恐怖主义的战略战术已经成为现代国家对外政策中不可或缺的组成部分,国际关系中的国家恐怖主义可分为三类:胁迫性外交、隐蔽行动及代理人恐怖主义,并认为20世纪50年代后美国一直对新中国实施隐蔽行动类国家恐怖主义。<sup>①</sup>1988年,斯托尔等人依据国家发展程度的差异,将在国内实施的国家恐怖主义分成三种类型,分别是在后革命社会、在脆弱的第三世界国家,以及在经济发达的民主国家通过恐怖进行统治。<sup>②</sup>

英格兰理查德森冲突与和平研究所主任迈克尔·尼科尔森(Michael Nicholson)则打破国际国内的畛域,将国家恐怖主义分为四类:一是国家将恐怖主义作为控制国内社会的工具;二是在殖民地实施的国家恐怖主义;三是将恐怖主义用作一种战争手段,这包含两种形式:一种是在被占领区的民众中实施恐怖从而使他们顺从,另一种是通过轰炸来打击平民的士气;四是通过利用和支持恐怖组织来实施代理人战争。<sup>③</sup>

3. **国家恐怖主义产生和持续的条件。**戈尔指出,国家恐怖主义的产生和持续有赖于四个条件:第一个是挑战者,挑战者造成的政治威胁越大,一个政权更有可能以暴力来应对;第二个是政权强弱及其主流意识形态,弱政权更有可能使用暴力来应对挑战,曾通过暴力手段维护其地位的掌权阶层很可能再度选择暴力应对挑战;第三个是社会的异质性,一个社会的异质性越大,阶层越多,政权越有可能使用暴力作为控制社会的主要手段;第四个是国际环境,政权面临外部威胁时更可能针对国内反对派使用暴力。<sup>④</sup>

1988年,明尼苏达大学教授雷蒙·杜瓦尔(Raymond D. Duvall)和斯托尔借用“预期效用”(expected utility)理论,探索了在何种条件下国家会实施恐怖主义的问题,他们提出一个公式: $U_i = p_i B - C_i$ ,其中  $U_i$  是参与行动  $i$  所带来的预期效用,  $B$  是预期结果所带来的收益,  $p_i$  是行为体所认为的行动  $i$  将产生

---

① Michael Stohl, "International Dimensions of State Terrorism," in Michael Stohl and George A. Lopez, eds., *The State as Terrorist: The Dynamics of Governmental Violence and Repression*, p. 51.

② Raymond D. Duvall and Michael Stohl, "Governance by Terror," in Michael Stohl, ed., *The Politics of Terrorism*, New York: Marcel Dekker, INC, 1988, pp. 241-251.

③ Michael Nicholson, "Conceptual Problems of Studying State Terrorism," in Michael Stohl and George A. Lopez, eds., *Government Violence and Repression, An Agenda for Research*, pp. 27-44.

④ Ted Robert Gurr, "The Political Origins of State Violence and Terror: A Theoretical Analysis," in Michael Stohl and George A. Lopez, eds., *Government Violence and Repression, An Agenda for Research*, pp. 51-62.

预期结果的概率,  $C_i$  是行为体所认为的参与行动  $i$  的可能的成本, 主要包括反应成本和生产成本。对一个行为体而言, 恐怖主义行动的预期效用越大, 该行为体参与恐怖主义行动的概率也就越大。具体而言, 国家在没有权力和对自己的力量充满自信这两种极端情况下更可能诉诸恐怖主义手段, 以消灭或压制一些潜在挑战或威胁。<sup>①</sup>

**4. 国家恐怖主义的度量及其危害。**1986年, 原伦敦城市大学教授克里斯托弗·米歇尔(Christopher Mitchell)和斯托尔等人首次尝试分析了国家恐怖主义的度量问题, 他们通过聚焦“机会”(scope)、“强度”(intensity)和“范围”(range)这三个恐怖主义的维度来度量国家恐怖主义的严重程度。<sup>②</sup> 斯托尔认为, 从致死率、破坏力、伤亡数等衡量恐怖主义严重性的度量标准来看, 国家远远超过反政府的挑战者, 而且国家恐怖主义往往会激起和加剧非国家的恐怖主义。<sup>③</sup> 澳大利亚犯罪学研究所(Australian Institute of Criminology)高级犯罪学家格兰特·沃德洛(Grant Wardlaw)认为, 尽管由非国家行为体实施的恐怖主义受到广泛关注, 但国家支持的恐怖主义才给国内稳定和国际事务造成最严重的威胁。这种恐怖主义能够影响国家的对外政策, 能够破坏甚至毁灭对国际共同体至关重要的政治进程, 因而对国际秩序和稳定造成实际威胁。<sup>④</sup>

**5. 对美国的恐怖主义学说的批判。**第二次世界大战后, 在美国学界和政府占主导地位的现实主义者遵循“国家理性”学说传统, 认为在国际无政府状态下, 追求国家利益是国际行为的第一准则, 为此可以忽视道德标准。斯托尔在1984年就借正义战争学说对这一理论进行批判。他指出, 国家利益这一概念充其量只回应了“开战正当性”(jus ad bellum)的关切, 而并没有满足“战时正当性”(jus in bello)的规定。因此, 不管其理由是什么, 现代恐怖主义(包括国家和非国家行为体)都破坏了战时正当性的原则。斯托尔认为, 里根政府的对外政策就在利用国家恐怖主义维护美国国家利益, 因此, 国家恐怖主义并非

<sup>①</sup> Raymond D. Duvall and Michael Stohl, "Governance by Terror," in Michael Stohl ed., *The Politics of Terrorism*, pp. 254-255.

<sup>②</sup> Christopher Mitchell, et al., "State Terrorism: Issue of Concept and Measurement", in Michael Stohl and George A. Lopez ed., *Government Violence and Repression, An Agenda for Research*, pp. 1-25.

<sup>③</sup> Michael Stohl and George A. Lopez, "Introduction," in Michael Stohl and George A. Lopez, eds., *The State as Terrorist: The Dynamics of Governmental Violence and Repression*, 1984, p. 7.

<sup>④</sup> Grant Wardlaw, "State Response to International Terrorism: Some Cautionary Comments," in Robert O. Slater and Michael Stohl, eds., *Current Perspectives on International Terrorism*, p. 212.

一种弱者的武器,其实施者往往躲在国家安全和国家利益的说辞背后。<sup>①</sup>

1989年,赫尔曼等人在《“恐怖主义”行业》一书批判了美西方“角色反转”(role reversal)(恐怖主义的真正受害者被说成“恐怖分子”,而西方国家作为真正的恐怖分子则变成被迫“反恐”的“受害者”)背后的具体做法:在知识生产方面,恐怖主义行业对信息和观点进行编造、提炼、包装及传递,该行业的组成部分包括政府部门,智库和研究所等私人部门,附属于智库和研究所的恐怖主义“专家”及与政府联系紧密的大众媒体。在概念定义方面,将国家排除在实施主体之外,借此掩饰西方国家及其附庸国实施的恐怖主义,但同时又提出“国家支持的国际恐怖主义”这一概念,专门用以描述苏联、利比亚、叙利亚、伊朗等国对恐怖分子的支持。<sup>②</sup>

1991年,美国阿默斯特学院(Amherst College)助理教授亚历山大·乔治(Alexander George)主编《西方恐怖主义》一书。乔治首先指出,主流的政治讨论盗用“恐怖主义”术语去表示那些针对西方的暴行,并揭露了威尔金森等学者建构的“恐怖学”(terrorology)在“客观”“独立”和“学术”的外衣下,控制读者思想的各类意识形态假设和阐释手段。<sup>③</sup>普林斯顿大学教授理查德·福尔克(Richard Falk)从宗教、地理、哲学及文化的视角,阐释了第二次世界大战后美国对外政策中恐怖主义行为的源头。他指出,在美国对外政策中,恐怖主义是一个根据成本—收益进行评估的可接受的政策选项,第二次世界大战后美国对恐怖主义的依赖逐步增加且更为系统。<sup>④</sup>“大赦国际”研究员迈克尔·麦克林托克(Michael McClintock)发现,许多大规模国家恐怖主义的根源在于反暴动(counterinsurgency)军事学说,该学说将国家恐怖主义作为一种应对异议、颠覆、叛乱的手段而合法化了。<sup>⑤</sup>

总之,在这一阶段,学界认可了国家恐怖主义概念,并认为其在理论和实践、国内和国际都存在。之后,围绕究竟哪些国家构成国家恐怖主义的主要实

---

① Michael Stohl, "National Interests and State Terrorism in International Affairs," *Political Science*, Vol.36, No.1, 1984, pp. 41-52.

② Edward Herman and Gerry O'Sullivan, *The "Terrorism" Industry: The Experts and Institutions that Shape Our View of Terror*, New York: Pantheon Books, 1989, pp. xii, 213-230.

③ Alexander George, "The Discipline of Terrorology," in Alexander George, ed., *Western State Terrorism*, New York: Routledge, 1991, pp. 76-101.

④ Richard Falk, "The Terrorist Foundations of Recent US Foreign Policy," in Alexander George, ed., *Western State Terrorism*, pp. 102-120.

⑤ Michael McClintock, "American Doctrine and Counterinsurgent State Terror," in Alexander George, ed., *Western State Terrorism*, pp. 121-154.

施者和支持者,学界进行了三轮论辩,结果许多学者认为至少在国际上,美国是实施国家恐怖主义的头号国家。20世纪80年代中后期,在推动国家恐怖主义理论构建的过程中,斯托尔是一位代表性学者,他不仅在国家恐怖主义的性质、类型、条件、度量等方面做出重要贡献,而且联合其他学者组成一个国家恐怖主义的学术共同体,为揭露和批判美西方的反恐话语奠定了基础。

### 三、冷战后国家恐怖主义研究的相对低潮期

从冷战结束到“9·11”事件的十年间,美国虽然遭到多次恐怖袭击,但老布什和克林顿都非常强调联合国等国际机制的作用及多边主义合作,只将军事力量视作最后手段。因而,这一时期国家恐怖主义学界的批判对象难以聚焦,国家恐怖主义研究也陷入相对低潮期,但仍在国家恐怖主义的识别这一领域实现了理论进展。

#### (一) 国家恐怖主义与压制和种族灭绝的区别

施密德在概念上对国内环境下国家恐怖主义与压制和种族灭绝(Genocide)进行区别。其中,国家恐怖主义指国家或其支持的行为体在未受挑衅的情况下,通过间歇性和无警告地对目标群体的成员随意施加极端暴力行为,从而使该群体成员产生长期恐惧。但该群体作为一个整体其生存是未受威胁的,这种恐怖主义行为相当于和平时期的战争罪,理所当然是非正义的。压制拒绝承认个人或团体自由发展的能力,如果压制遵循比例原则(principle of proportionality)和区分原则(principle of distinction),那这些压制也可能是正当合法的。种族灭绝拒绝承认一个民族或其他团体生存的权利,可被视作由政权针对一部分大体上手无寸铁的民众发起的一种战争。<sup>①</sup>

#### (二) 国家恐怖主义与国家惩治犯罪的暴力行动的区别

1989年,英国剑桥大学默里·爱德华兹学院研究员珍妮·泰克曼将国家恐怖主义视为一种统治国家的手段,因而也抛出一个问题,在界定国家恐怖主

---

<sup>①</sup> Alex P. Schmid, "Repression, State Terrorism, and Genocide: Conceptual Clarifications," in P. Timothy Bushnell, et al., eds., *State Organized Terror, The Case of Violent Internal Repression*, New York: Westview Press, INC., 1991, p. 34.

义时,是否要将国家实施的公正合理的惩罚都包含在内?<sup>①</sup> 20世纪90年代,英国雷丁大学的彼得·斯普洛特(Peter Alan Sproat)对该问题予以较充分的回应。斯普洛特提出,恐怖主义的一个关键特征是旨在向直接受害者以外的受众传递信息,从而影响这些受众的行为,而国家的惩罚也同样具有这一特征,那么,国家在国内对犯罪行为的惩罚也会构成恐怖主义吗?斯普洛特的回答是否定的。一方面,国家与非国家行为体这两种政治实体的性质不同,国家需要在其领土范围内维持秩序,因此国家在其国内使用暴力应被赋予至少一定程度的合法性;另一方面,合理暴力行为只是依法针对那些真实的犯罪嫌疑人,而且,民众完全可以通过避免做出应受惩罚的行为来规避预期的伤害,就像士兵可以在战争中投降一样。与之相反,在恐怖主义中,任何人都可能成为一个受害者,因为对其施加暴力的标准不是他们做了什么,而是他们是谁。因此,为了避免被认为是国家恐怖主义,法律必须为受害者提供一条成为无辜者的道路。斯普洛特认为,判定国内的国家恐怖主义的做法与沃尔泽的正义战争原则或更具体的交战原则(jus in bello)类似,因为根据沃尔泽的观点,以下两种行为之间无疑是在存在道德差异的:一是根据他们已经做的或正在做的来针对特定人群,二是仅仅因为他们是谁而无差别地针对一整群人。因此,斯普洛特不同意依据政权类型来定义国家恐怖主义,他认为,在国际上,判定国家与非国家行为体的行为是否构成恐怖主义的标准应该是一致的,即当非国家行为体或国家为了政治目的故意使用或威胁使用暴力,而且这些行动旨在影响比直接受害者更广泛的受害者和/或目标时,都可被认定为恐怖主义。在国内,国家法律允许的暴力行为一般被认为是非恐怖主义的,但也存在例外:一些暴力行为虽然得到法律的允许,但有的法律是秘密的或含混不清的,不让受害者个人有机会避免这种目的性的暴力,此时这种暴力行为也属于恐怖主义。<sup>②</sup> 这样,斯普洛特关于恐怖主义概念的思考既囊括了国际和国内两个层面,也考虑了国家的特殊地位,从而较好地地区分了国家恐怖主义与国家实施的合理惩罚。

### (三) 对外军事行动中国家恐怖主义的识别

英国圣安德鲁斯大学助理研究员戴维·克拉里奇(David Claridge)通过概

---

<sup>①</sup> Jenny Teichman, "How to Define Terrorism," pp. 505-517.

<sup>②</sup> Peter Alan Sproat, "Can the State Commit Acts of Terrorism?: An Opinion and Some Qualitative Replies to a Questionnaire," *Terrorism and Political Violence*, Vol.9, No.4, 1997, p. 143.

念模型和案例实证这两方面的深度融合为国家恐怖主义行为的判定和识别提供了范例。他认为,一个国家恐怖主义的概念模型包含了若干要素,比如暴力是系统性的,实施者是国家或其代理人,为了产生恐惧,为了向直接受害者以外的更广泛群体传递信号等。克拉里奇用印尼军政府针对东帝汶人的圣塔克鲁兹大屠杀(the Santa Cruz massacre)这一案例对模型进行检验。通过外国目击者的描述、外国遇难者的日记、联合国调查团的报告等一手资料,克拉里奇证明:第一,印尼军队的卡车停靠路边后,军人鱼贯而出,整齐列队,毫无预警地向和平示威者开火,并击中逃跑者的后背;第二,开火持续10—15分钟后,追捕逃亡者,押运伤者并对其施以囚禁和酷刑,在帝力市外的万人坑处决罪犯等肃清残敌的行动有条不紊地进行;第三,在这次屠杀之前,印尼军队已经在万人坑旁挖战壕以备埋葬尸体;第四,这次屠杀发生的时机恰逢联合国特别调查员造访,印尼政府极不愿意东帝汶的反对派向外界透露当地情况。因此,克拉里奇研究认为,这次大屠杀并非如印尼官方所声称的,是印尼士兵受到挑衅并遭到攻击后在惊慌失措的状态下被迫开火,而属于旨在恐吓东帝汶人独立运动的暴力行动,符合国家恐怖主义模型的要素。<sup>①</sup>

总而言之,在这一阶段,国家恐怖主义的概念边界得到进一步廓清,与国内其他暴力行为的区别得到进一步明确,克拉里奇的研究还成为深度案例研究法的一个范例。因此,虽然对国家恐怖主义的关注在这一时期有所减弱,但并未完全消失,而且随着“9·11”事件和反恐战争的到来,国家恐怖主义研究迅速复兴并得到进一步发展。

#### 四、美国反恐战争背景下国家恐怖主义研究的复兴和发展

“9·11”事件后十余年,美国政府以“反恐战争”为名持续对外滥施武力,这不仅使得美国反恐陷入“越反越恐”的窘境,而且激化了全球反美主义。在此背景下,国家恐怖主义研究全面复兴并进一步发展,首先是中外学者基于国家恐怖主义的历史和理论对美国等西方国家的批判,之后,国际法学者主张对国家恐怖主义予以承认和规制。最后是批判性恐怖主义研究兴起,国家恐怖主义逐渐发展成为恐怖主义研究下一个相对独立的分支领域。

---

<sup>①</sup> David Claridge, "State Terrorism? Applying a Definitional Model," *Terrorism and Political Violence*, Vol.8, No.3, 1996, pp. 47-63.

## (一) 反恐战争初期对美国等西方国家的批判

2001年9月20日,小布什政府正式宣布发动“反恐战争”,10月7日,阿富汗战争爆发,由于美国在战争中过度使用武力,导致其合法性受到质疑。从2002年初开始,美国企图扩大反恐目标以打击宿敌,借此推进美国在全球的单极霸权统治;另外,布什总统以“先发制人行动”为名,于2003年3月20日发动伊拉克战争。此举遭到包括法、德等西方盟友在内的国际社会的普遍反对,伊拉克战争不仅造成大量平民伤亡,而且使伊拉克成为培育恐怖分子的温床,因此,美国自身的道义形象也遭到沉重打击。这使得国际学界对美国垄断恐怖主义定义权提出质疑,并开始基于国家恐怖主义的历史和理论对美国反恐战争进行批判。

1. 中国学者对恐怖主义源头的追溯。2002年,王逸舟教授组织中国社会科学院相关领域专家编写了《恐怖主义溯源》一书,将恐怖主义源头追溯到老牌西方殖民大国的国家恐怖主义行为。郝时远研究员认为,西方殖民主义势力在全球征服中采取的暴力恐怖手段,构成了现代恐怖主义的雏形,但在恐怖主义的界定中忽视了国家政权实施的恐怖主义。<sup>①</sup>王金存研究员也认为“恐怖主义的原始形态恰恰是强者对弱者明火执仗的掠夺和杀戮”;在冷战期间,美苏都“不同程度的鼓励、策划乃至直接参与各自所需要的恐怖主义活动”;冷战结束后,“美国霸权主义者更加肆无忌惮地利用恐怖主义活动作为打击其对手和敌人的手段。”<sup>②</sup>路爱国研究员指出国际恐怖主义的滋生和发展与全球化中的南北分裂密切相关。<sup>③</sup>

2. 第二次世界大战后美国在对外军事行动中的国家恐怖主义。2001年10月,美国刚开始对阿富汗采取军事行动时,普林斯顿大学教授阿尔诺·梅耶尔(Arno J. Mayer)就指出:第二次世界大战以来,“美国一直以来都是‘先发制人’的国家恐怖的头号罪犯”,美国国家恐怖主义的种类、范围和频率都无可匹敌。<sup>④</sup>2004年,康奈尔大学教授马克·赛尔登(Mark Selden)和香港科技大学教授苏耀昌(Alvin Y. So)在《战争与国家恐怖主义》一书中,指出“民主国家”

① 郝时远:《族际冲突与恐怖主义》,载王逸舟主编:《恐怖主义溯源》,第183—189页。

② 王金存:《大国关系与恐怖主义》,载王逸舟主编:《恐怖主义溯源》,第119—121、131—134页。

③ 路爱国:《南北分裂与恐怖主义》,载王逸舟主编:《恐怖主义溯源》,第75—77页。

④ Arno J. Mayer, “Untimely Reflections upon the State of the World,” *Daily Princetonian*, October 5, 2001, quoted from Mark Selden and Alvin Y. So, *War & State Terrorism*, p. 13.

也会犯下国家恐怖主义罪行,并在 20 世纪亚洲历次战争中审视和评估了国家恐怖主义的案例并考察了战争如何不断演化成国家恐怖主义,借此证明国家恐怖主义并不是神经错乱的将军和士兵个人的产物,而是根植于战争的基本结构。亚洲战争的记录说明第二次世界大战后美国国家恐怖主义行动的水平、范围和频率都举世无双。<sup>①</sup>

佛罗里达州立大学教授弗雷德里克·加鲁(Frederick H. Gareau)一方面分析了拉美右翼独裁政权在冷战期间实施的国家恐怖主义,及美国以“反暴动”军事学说为幌子对它们的支持;另一方面,他认为,正是冷战后期以来美国在中东的政策构成当前反恐战争的根源,而反恐战争明显比美国冷战期间所采取的政策更具侵略性并在全球造成危险。加鲁证明华盛顿过去是,而且将继续是国家恐怖主义的一个共犯,并且在恐怖主义的“三角模式”中扮演着重要角色。<sup>②</sup> 在目标与手段的关系上,加鲁认为,不论目标是否正义,用以达成该目标的手段都不能针对平民等“软目标”,在责任归属方面,他将美国实施和支持国家恐怖主义的罪责归于美国上层统治精英,而非美国公众,但认为后者有责任也有权利知晓华盛顿以他们的名义干了什么。<sup>③</sup>

3. 关于国家恐怖主义应包含在恐怖主义定义中的逻辑分析。“9·11”事件刚一发生,乔姆斯基就反对美国对恐怖主义定义的双重标准,指出将恐怖主义称为弱者(比如非国家行为体)的武器是错误的,当强者(比如美国)使用恐怖主义这一武器时,将产生大得多的影响。<sup>④</sup> 法国学者皮埃尔·门德兹(Pierre Mesnard y Mendez)在概念上明确肯定恐怖主义包括国家恐怖主义和非国家恐怖主义,指出美国对塞尔维亚和伊拉克的基础设施进行恐怖轰炸时,美国就是恐怖主义者。<sup>⑤</sup>

王逸舟主张,不应在恐怖主义概念中完全排除国家恐怖主义存在的可能,否则不仅无法解释历史上的诸多恐怖主义形式,而且“放过了一些国家纵容支

① Mark Selden and Alvin Y. So, eds., *War & State Terrorism, The United States, Japan, & the Asia-Pacific in the Long Twentieth Century*, p. 15.

② Frederick H. Gareau, *State Terrorism and the United States, from Counterinsurgency to the War on Terrorism*, Atlanta: Clarity Press, Inc., 2004, p. 19.

③ Ibid., p. 20.

④ Noam Chomsky, “Who Are the Global Terrorists?” May 2002, <https://theanarchistlibrary.org/library/noam-chomsky-who-are-the-global-terrorists.pdf>, 2023-09-09.

⑤ Pierre Mesnard y Mendez, “Access to an Identification of ‘Terrorism’: Words and Actions,” *Re-thinking Marxism: A Journal of Economics, Culture & Society*, Vol.14, No.2, 2002, pp. 117-118.

持甚至直接参与的恐怖主义形态”。<sup>①</sup> 张家栋进一步认为,只是当国家逐渐垄断了恐怖主义定义权之后,其他行为体的暴力行为才被视为非法并被归入“恐怖主义”这一贬义概念,因此,理论上“国家有可能是最大的恐怖主义组织”。而事实上,美国在“9·11”事件后垄断了恐怖主义定义权,借此打击对手并维护自身霸权。<sup>②</sup> 时任中国国际问题研究所研究员刘恩照也指出,国家与个人和组织同属恐怖主义主体,且认为美国一方面逼迫利比亚等国承认国家可成为恐怖主义主体,另一方面美国自身却不承认国家是恐怖主义主体,“这是典型的双重标准,并违反了国际法”。<sup>③</sup>

## (二) 中外国国际法学者关于承认和规制国家恐怖主义的主张

2001年10月,联合国秘书长安南敦促各国达成一个《全面反恐公约》(Comprehensive Convention on Terrorism),但以失败告终,其中一个重要原因就在于伊斯兰会议组织(OIC)与主要西方国家在国家军事力量违反战争法的行为是否属于恐怖主义的问题上无法达成共识。<sup>④</sup> 国家恐怖主义概念自此成为联合国制定《全面反恐公约》中关于恐怖主义定义的两大争论焦点之一。这些现实背景激起了中外国国际法学者的讨论,许多中国和欧洲大陆国际法学者都承认国家恐怖主义的存在,并认为其应受惩治。

1. 中国学者对国家恐怖主义的论证。2003年,中国政法大学教授何秉松等学者指出,应认可国家恐怖主义的存在,指出纳粹德国的集中营、日本在南京等地的大屠杀,既是战争罪行和反人类罪行,也是国家恐怖主义。国家恐怖主义是一种强者对弱者的打击,是出现最早,危害最大的恐怖主义且今天仍然存在。因此,将国家恐怖主义排除在恐怖主义定义之外是不正确、不公正的。<sup>⑤</sup> 2006年,中山大学国际法教授陈致中提出“是否存在国家恐怖主义”已成为妨碍全面反恐公约通过的最重要问题,而“国家直接或间接实施的恐怖主义”已构成当前国际恐怖主义的核心问题。因此,“恐怖主义定义必须能真正说明恐

① 王逸舟:《如何界定恐怖主义》,《现代国际关系》2001年第10期,第22—23页。

② 张家栋:《恐怖主义的概念分析》,《世界经济与政治》2003年第3期,第37—42页。

③ 刘恩照:《国际恐怖主义》,北京:世界知识出版社2006年版,第2—3页。

④ Nicholas Rowtow, “Before and After: The Changed UN Response to Terrorism since September 11th,” *Cornell International Law Journal*, Vol.35, Iss. 3, 2002, pp. 481-488.

⑤ 何秉松、廖斌:《恐怖主义概念比较研究》,《比较法研究》2003年第4期,第51—54页。

怖主义的实质”。<sup>①</sup> 历史和事实证明,国家可以是恐怖主义行为的实施主体,而且,“恐怖主义是国家发明的,国家恐怖主义是恐怖主义的根源。”所以,“国家恐怖主义的存在是客观事实,不以定义是否提及为转移。”为了从根源上消除一切形式的恐怖主义,避免让某些国家能够“以恐反恐”,国家恐怖主义的存在应该在定义中得以明确。<sup>②</sup> 2010年,中山大学国际法教授黄瑶归纳了关于国家恐怖主义行为是否应受《全面反恐公约》约束的争论双方的意见及理由,在此基础上得出两点结论:第一,为避免出现有罪不罚的现象,武装部队在武装冲突中的活动主要受国际人道法管辖,但在武装冲突中直接攻击和杀害民众的行为则应受国际反恐法(如《全面反恐公约》)惩治,在和平时期且执行公务之外进行的活动主要受国际反恐法规制。第二,“虽然现阶段要惩处国家本身的恐怖主义责任困难重重,但并不能由此否认国家恐怖主义的存在”。<sup>③</sup>

2. 欧洲大陆和中东学者关于国家恐怖主义当受惩治的分析。意大利佛罗伦萨大学国际法教授安东尼·卡塞斯(Antonio Cassese)认为,在武装冲突中,当暴力行动满足以下两个条件时,恐怖主义犯罪就存在:第一,针对平民或其他没有积极参与武装敌对行动的任何人;第二,其主要目的是在平民中扩散恐怖。卡塞斯认为,武装冲突中的恐怖主义行为不能只受国际人权法的制约,因为,如果根据国际人权法,这类行为只能被定义为战争罪,但定义为恐怖主义行为还是战争罪,在意识形态、社会心理及应对措施上都有巨大差异,因此,在武装冲突中,那些与国际人权法的规定不一致的行为,还应考虑受到恐怖主义相关法规制。<sup>④</sup> 日内瓦大学国际法教授马尔科·萨索利(Marco Sassoli)提醒,在国际人道法(IHL)对各方行为的规制中,要防止对国家行为和非国家行为出现“双重标准”。如果一个同样的行为由反叛者实施是“恐怖主义”,但由国家的士兵实施就不是“恐怖主义”,这将严重损害反叛者遵从国际人道法的意愿。<sup>⑤</sup> 德国不来梅国际大学(International University Bremen)人文与社会

① 陈致中:《国际恐怖主义的定义问题:基于〈关于国际恐怖主义的全面公约〉的视角》,载刘楠来、李兆杰主编:《中国国际法年刊(2006)》,北京:世界知识出版社2007年版,第14—15页。

② 陈致中:《国际恐怖主义的定义问题:基于〈关于国际恐怖主义的全面公约〉的视角》,第31—34页。

③ 黄瑶等:《联合国全面反恐公约研究:基于国际法的视角》,第114页。

④ Antonio Cassese, “The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol.4, 2006, pp. 954-957.

⑤ Marco Sassoli, “Terrorism and War,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol.4, 2006, p. 977.

科学院副研究员约格·弗雷德里希(Jorg Friedrichs)提出了“谁有权力定义恐怖主义?”这一重大理论和现实问题,并通过分析20世纪70年代以来围绕国际恐怖主义的法律辩论背后的政治斗争,指出一个对恐怖主义做出法律定义的全面公约将会限制美国对恐怖主义这一国际公敌的决定权。<sup>①</sup> 约旦外交部法律顾问、国际法委员会委员马哈茂德·赫穆德(Mahmoud Hmoud)关注国家恐怖主义认定和惩治中的国家责任问题。他指出,虽然无法在法院起诉一个国家并要求对其引渡,且“国家犯罪”(state crime)的问题已经在2001年关于国家责任的国际法委员会条款的二读中被删除了,但这并不是说如果国家通过其代理人实施了恐怖行为而不会招致国际责任。《第四日内瓦公约》第33条规定“集体惩罚以及所有恐吓或恐怖主义的措施都被禁止”。联合国大会46/51号决议呼吁所有国家履行他们在国际法之下的责任并且避免“组织……或参与在其他国家的恐怖主义行为”。因此,国家恐怖主义确实存在并且被国际法和国际人道法所禁止。因此,应该将国家恐怖主义纳入打击恐怖主义的法律执行文件中,使犯有恐怖主义罪行的国家机关受到全面反恐公约条款的惩治。<sup>②</sup>

以上研究表明,随着美国反恐战争在世界范围内造成的负面效应不断显现,迫切需要各国在恐怖主义定义上达成一致,国际上的恐怖主义的法律定义应当包含国家恐怖主义。

### (三) 关于国家恐怖主义研究的最新发展

随着美国反恐陷入“越反越恐”的窘境,国际恐怖主义学界对既有的恐怖主义理论进行反思:一是批判性恐怖主义研究兴起,二是主流学界基于“工具性”特征和历史意识对国家恐怖主义的承认。

1. 批判性恐怖主义研究的兴起。从2007年开始,恐怖主义研究出现“批判性转向”。<sup>③</sup> 之后,英国谢菲尔德大学教授鲁斯·布莱克里(Ruth Blakeley)做出了三方面贡献。首先,布莱克里重新挖掘了冷战期间斯托尔、赫尔曼、乔

---

<sup>①</sup> Jorg Friedrichs, “Defining the International Public Enemy: The Political Struggle behind the Legal Debate on International Terrorism,” *Leiden Journal of International Law*, Vol.19, Iss. 1, March 2006, pp. 69-91.

<sup>②</sup> Mahmoud Hmoud, “Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol.4, 2006, p. 1040.

<sup>③</sup> Jeroen Gunning, “A Case for Critical Terrorism Studies?” *Government and Opposition*, Vol.42, Iss. 3, 2007, pp. 363-393.

姆斯基等人对国家恐怖主义的理论构建,再次强调国家恐怖主义区别于其他国家暴力行为的特性在于其“工具性”,并据此提出国家恐怖主义的定义和构成要素。<sup>①</sup>其次,布莱克里使用历史唯物主义的方法来解释和分析北方国家对南方国家实施的国家恐怖主义<sup>②</sup>,将国家恐怖主义的使用置于阶级斗争和帝国主义历史的背景中加以审视。<sup>③</sup>再次,布莱克里借助后殖民主义视角拓展了国家恐怖主义研究的历史纵深,指出从殖民时期到反恐战争,北方国家都一以贯之地通过国家恐怖主义这一工具,将南方国家纳入全球政治经济体系并获取和主导南方国家的资源和市场。布莱克里的这些贡献得到英国亚伯大学(Aberystwyth University)准教授理查德·杰克逊(Richard Jackson)等人继承和发展<sup>④</sup>,批判性恐怖主义研究的一些观点和方法也逐渐得到学界认可。<sup>⑤</sup>

**2. 主流学界对国家恐怖主义的承认。**一些英美学者都认可“工具性”作为恐怖主义的主要特征和判定标准。东伦敦大学准教授安东尼·理查德(Anthony Richards)认为,恐怖主义与其他政治暴力形式的区别在于其工具性,恐怖主义是使用暴力(武力)或暴力(武力)威胁的一种方法,其主要目的是出于政治动机在直接受害者和袭击目标之外产生一种心理冲击。因此,各类行为体都可使用恐怖主义手段,国家恐怖主义是恐怖主义的一种类型。<sup>⑥</sup>麻省大学波士顿分校副教授约瑟夫·布朗(Joseph M. Brown)在定义国家恐怖主义时同样强调其工具性。他指出,恐怖主义概念能够让研究者更精确地描述事件并理解其潜在逻辑,因而在分析统治者的对外政策和国内政策时是有效且必要的,国家恐怖主义的概念可以与“战争罪”“种族灭绝”等概念并行不悖且相互补充,因为一些暴力行为除了作用于直接受害者之外,也是为了恐吓潜在反对派。<sup>⑦</sup>2019年,恐怖主义研究重镇英国圣安德鲁斯大学恐怖主义与政治暴力研究中心主任蒂姆·威尔逊(Tim Wilson)认为,如果要系统理解国家暴力和非国家暴力之间相互关联的复杂性,就必须大力发展历史意识,对一般的恐

① Ruth Blakeley, *State Terrorism and Neoliberalism, The North in the South*, pp. 1-30.

② Alexander Anievas, ed., *Marxism and World Politics, Contesting Global Capitalism*, New York: Routledge, 2010, p. 1.

③ Ruth Blakeley, *State Terrorism and Neoliberalism, The North in the South*, pp. 16-20.

④ Richard Jackson, et al., eds., *Contemporary State Terrorism*, Oxon: Routledge, 2010, pp. 1-10.

⑤ Richard English, “The Future Study of Terrorism,” *European Journal of International Security*, Vol.1, Part 2, 2016, p. 137.

⑥ Anthony Richards, *Conceptualizing Terrorism*, Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 146.

⑦ Joseph M. Brown, “State Terrorism,” in Nukhet Sandal, et al., eds., *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2021, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.600>.

怖主义现象采取长时段观察,进而探索国家恐怖主义与非国家恐怖主义之间的多种对抗模式。<sup>①</sup>

总体来看,这一时期的研究呈现出以下特点。首先是多学科参与。除了政治学和国际关系学之外,国际法和历史学等学科都参与进来,使得国家恐怖主义理论更为立体丰富,也更具历史纵深。其次,研究者的地域分布已从20世纪80年代局限于美国和个别欧陆国家扩展到全世界,尤其是以中国为代表的第三世界学者大量涌现,在恐怖主义的溯源、恐怖主义定义的逻辑分析、国家恐怖主义应当受国际法规制等方面发出发展中国家的声音。最后,以批判性恐怖主义研究为标志,学界更为一致地认为,在历史和现实中,美国等西方国家是国家恐怖主义的主要实施者,并基于长时段和多路径的分析对美国等西方实施的国家恐怖主义进行了更有力的批判。

## 结 语

回顾关于国家恐怖主义的研究历程,其大致经历了早期研究脉络、概念确立和理论构建、相对沉寂以及复兴与发展四个阶段。冷战前期,在关于国家政权使用恐怖手段的三条早期研究脉络之下,所谓“极权主义国家”、西方国家及非洲政权对恐怖手段的使用都得到不同程度的研究。冷战中后期,国家恐怖主义的概念得到提出及确立,接下来的问题变成究竟哪些国家是国家恐怖主义的主要罪犯?围绕这一问题,学界于70—80年代进行了三轮论辩,结果多名学者论证了在国际上美国是国家恐怖主义的头号实施者。这些论辩也显著推进了学界在国家恐怖主义的关键要素和判定标准、主要类型和形式、产生和持续的条件、度量指标等方面的理论建构,进而对美国的恐怖主义学说和话语予以了有力批判。随着冷战结束,国家恐怖主义研究也进入一个相对低潮期,但仍在国家恐怖主义的识别方面取得进展。“9·11”事件后,国家恐怖主义研究实现复兴和发展,反恐战争的爆发立即引发了学界基于历史事实和理论逻辑对美西方实施国家恐怖主义的批判,国际法学者论证了国家恐怖主义行为应当被纳入全面反恐公约的规制范围,中国等第三世界学者成为建构国家恐怖主义理论和解构美国恐怖主义话语霸权的重要力量,同时批判性恐怖主义

---

<sup>①</sup> Tim Wilson, “State Terrorism,” in Erica Chenoweth, et al., eds., *The Oxford Handbook of Terrorism*, Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 336.

研究兴起,国家恐怖主义也得到主流学界的承认。

此外,基于国内外研究的基础和现状,本文拟从概念、学科、方法、议题等方面就未来的研究提供一些思考。第一,在国家的概念方面,根据马克思主义进一步探究国家的本质。目前学界已经认识到从韦伯对国家的定义出发分析国家恐怖主义存在局限,而马克思主义关于国家的定义和论述可以成为分析国家恐怖主义的一个有价值的起点。马克思曾指出,由路易·波拿巴任总统的法国议会制共和国就是“一个公开实行阶级恐怖的体制”。<sup>①</sup>恩格斯指出,国家是阶级矛盾不可调和的产物,“是一个阶级镇压另一个阶级的机器”。<sup>②</sup>这些都有助于人们理解国家恐怖主义的动因并归纳这一概念的外延和表征。

第二,在学科方面,通过国际政治和国际法学科的结合进一步推动国家恐怖主义的研究。中外国际法学界曾在2006年掀起一波研究国家恐怖主义的高潮,同年底,王逸舟教授也郑重呼吁实现国际政治与国际法的“联姻”<sup>③</sup>,但之后十余年,国家恐怖主义研究领域中国际政治与国际法并未实现很好结合,这部分地导致了对国家恐怖主义研究无力改变现实世界的质疑。<sup>④</sup>国际政治可以分析国家恐怖主义的特征、性质、根源和危害,但国家恐怖主义法律定义的确立,责任认定和追究,行为惩罚和规制,都要依据国际法来进行。迄今为止,已经有《日内瓦公约》及其附加议定书等一系列国际法文件肯定国家恐怖主义的存在并对其进行了批判,可以在系统梳理这些文件的基础上,考虑将国家恐怖主义纳入相关国际法的规制范围。

第三,在历史与理论的融合方面,通过深入研究冷战期间美国的国家恐怖主义以进一步推动该领域的理论构建。斯托尔在1984年就警告,国家恐怖主义问题“需要在理论构建和分析上的投入,而不仅仅是描述和谴责。”<sup>⑤</sup>鉴于美国是第二次世界大战后最始终如一的恐怖主义实施者和支持者,推进该领域理论发展的必要且可行的一个切入点是研究第二次世界大战以来美国的国家恐怖主义,这至少包括动因和做法两个方面。动因方面包括美国的思想根源(片面强调追求本国利益的传统现实主义伦理观)、意识形态(对共产主义和非

① 《马克思恩格斯选集》第三卷,北京:人民出版社2012年版,第96页。

② 同上书,第55页。

③ 王逸舟:《重塑国际政治与国际法的关系:国际问题研究的一个前沿切入点》,《中国社会科学》2007年第2期,第132—134页。

④ Richard Jackson and Daniela Pisiou, eds., *Contemporary Debates on Terrorism*, Oxon: Routledge, 2018, p. 71.

⑤ Michael Stohl and George A. Lopez, “Introduction,” in Michael Stohl and George A. Lopez, ed., *The State as Terrorist: The Dynamics of Governmental Violence and Repression*, p. 3.

西方政治制度的敌视与偏见)及现实利益(对权力、资源、利润的追求与控制);做法方面包括美国如何确立行动方案,如何将相关的主客体进行社会化建构,哪些部门采取何种方式对暴力进行伪装和掩饰并将其合理化,如何应对来自国内和国际的批评。<sup>①</sup>

第四,在现实议题方面,当前俄乌冲突和巴以冲突已造成大量平民伤亡,因此,在国家恐怖主义的框架下重新审视战争背景下针对平民的暴力行为显得尤为迫切。具体而言,需研究以下三类暴行是否可列入国家恐怖主义行为。一是一国对他国大型民用基础设施的袭击。这方面的典型案例是2022年9月26日北溪管道被炸事件<sup>②</sup>。二是一国的雇佣军在国外犯下的恐怖主义暴行。这方面案例涉及瓦格纳集团(the Wagner Group)2021年以来在乌克兰、中东、非洲针对当地平民的暴力行径。三是一国利用高科技手段造成大量平民伤亡的行为。比如,2024年9月17—18日发生在黎巴嫩的通信设备爆炸事件。当前安全问题凸显也说明有必要在国际政治和国际法领域加强对国家恐怖主义的研判和规制。

---

<sup>①</sup> Lee Jarvis and Michael Lister, "State Terrorism Research and Critical Terrorism Studies: an Assessment," p. 54.

<sup>②</sup> 2023年2月8日,曾获普利策奖的美国资深调查记者西摩·赫什(Seymour Hersh)发布调查报告称,对北溪2号管道的破坏是一场美国海军实施的恐怖袭击,参见 Andre Damon, "US Navy Attacked Nord Stream Pipeline, Says Pulitzer-winning Journalist Seymour Hersh," World Socialist Web Site, February 9, 2023, <https://www.wsws.org/en/articles/2023/02/09/ftaz-f09.html>, 2023-09-19。