

主持人语

在欧洲和美国，“恐怖主义”一词早有内涵，普遍认为该词在政治上的应用肇始于法国大革命时期。美国自 20 世纪 80 年代里根政府执政期（1981-1989）以来，在经历了海外使领馆爆炸、本土“9·11”事件等一系列恐怖袭击后，在世界范围内掀起了持续的“反恐”行动。然而，谁、如何、给谁……又可以贴上“恐怖主义”这个占据道德上风的标签而发起正义之战呢？

学术界至今无法定义“恐怖主义”的内涵，联合国也无法统一不同国家划定的“恐怖组织”的名单。这背后的主要原因，是不同地区社会历史、宗教文化、政治经济发展的差异性，以及全球化过程中大国博弈的交错联结。与此同时，随着信息科技的高速发展，恐怖组织的行为方式、招募成员的手段、组织内部结构的日趋成熟及组织间的沟通联结不断升级，时猛时缓地冲击着世界和平与安全，给国际互信与合作蒙上阴影。

此次工作坊以“**国际反恐合作：现状、问题与前景**”为主题，着眼于“9·11”以来国际反恐合作的现状，旨在探讨今后国际反恐合作的有效路径。研讨会期间，与会专家学者就“恐怖主义”的社会根源、巴基斯坦和阿富汗地区的安全局势与现状、基地组织和 DAESH、美国反恐政策尤其是特朗普政府反恐战略调整等议题进行发言与交流，对“恐怖组织”的组织形式、经济来源、发展趋势，特别是中国该如何认识、判断、采取何种应对方式发表观点、提出问题。

在恐怖主义威胁日趋严峻的今天，与其陷入“谁的恐怖分子”的迷茫，不如主动寻求“我们的解决方案”。从与我们密切相关的地区或国家入手，深入了解当地实际情况，通过国家形象、发展理念、真诚合作等方面的宣传影响，加强“反对恐怖主义”的态度与建设健康良好的发展环境的正向引导，避免因盲目反恐导致“恐怖力量”持续壮大。学术界也需要更多不同学科领域的研究力量加入进来，为预防、判断、解决相关问题提供更广阔的分析视角和研究方法，贡献更全面的智识支持。

张嘉妹

2018年11月24日

“博雅工作坊”第15工作间

国际反恐合作：现状、问题与前景

2018年11月16日

本期博雅工作坊由北京大学外国语学院南亚学系副教授张嘉妹牵头，邀请来自国内多所高校、研究机构从事反恐合作研究的十余名专家学者与会。北京大学区域与国别研究院院长钱乘旦教授在致辞中指出，以博雅工作坊的形式邀请国内外专家学者就区域与国别研究的相关问题进行讨论，就是希望大家能从不同角度对这些问题提出观点，进行分析，通过交流碰撞摩擦出更多学术成果的火花。张嘉妹副教授在开场介绍中表示，每一个生活在当代的人都会有同样的感受，那就是能够生活在当下一个绝大部分地区都没有战争的时代是非常幸运的事。然而，在信息和交通越来越便利的情况下，人们对于那些引起心中恐慌的事件无论是在时间上还是空间上都是无法预测的，而这些看似遥远的事实际上和每个人的生活息息相关。从更广的范围看，如果没有安全作为前提，任何国家间的互信与合作都无从谈起，这也对当今的时代发展提出了新要求。希望各位专家学者能够就今天的主题进行专业的分享与讨论，为解决相关难题贡献智慧成果。

复旦大学南亚研究中心教授张家栋首先发言，题目是《美国反恐战略演化与特朗普政府反恐战略展望》。

依据过往惯例，美国新一届政府上台后都会调整其反恐战略或政策，而特朗普执政后尽管到目前为止未提出相关规

划，但在几份关于国家安全的战略报告中，仍有不少与反恐相关的内容。通过梳理近 20 年美国在反恐政策方面的变化和发展，能够进一步了解其调整的理论基础，以此为美国制定反恐政策提供借鉴。

美国反恐战略脉络可切分为威胁认知、指导原则、战略目标和应对手段四个不同变量作为分析基础。从小布什到奥巴马再到特朗普，尽管在不同时期存在波动变化，但整体上美国的反恐战略呈持续收缩趋势。

从威胁认知角度看，小布什政府时期将恐怖主义威胁定义为直接影响美国国家生存的国家安全层面的威胁，当时美国整个国家安全战略都是围绕反恐重组，甚至对其同盟战略进行了暂时性调整。奥巴马政府时期，恐怖主义威胁没有被认定为是对国家安全的实质性威胁，其安全观的重点从全球层面下降到本土和局部有明显反美倾向的地区。特朗普政府继承了很多前任的思想，他同样不认为恐怖主义真的可以威胁美国的国家安全利益，但他却认为恐怖主义是无法被打败的，因此去除了国家安全战略中有关“铲除、清除”的表述。

从战略指导原则看，从小布什政府到奥巴马政府所遵循的都是自由主义加国际主义，其中小布什更强调单边主义和先发制人，奥巴马更强调策略上的多边主义，使用软实力的手段。特朗普时期最显著的一点就是美国优先，在反恐领域则指美国人的生命优先，一切手段都是为了保护美国人的生命，因此在因反恐误伤平民的概率上，这一时期的数据显得较突出。总体上看，特朗普追求的是非自由主义的霸权战略。

从战略目标看，小布什政府时期美国不仅要打击全球恐

怖分子和恐怖组织，还要彻底打击恐怖主义，甚至用反恐来重塑冷战后的自由主义国际秩序，因此他提出了不少配套概念，如颜色革命、大中亚计划、大中东计划等。奥巴马政府时期这一情况发生了变化，目标聚焦于对美国最具威胁的恐怖组织，反恐从范围、目标到程度都有所下降。特朗普政府在概念上彻底“结束”了反恐战争，在国家安全方面有时用其他概念进行替代。此外，与奥巴马时期打击恐怖组织的同时帮助一些国家进行所谓的“民主重建”不同，特朗普则更为直接，单纯地要将威胁美国的“家伙们”干掉。

从应对手段看，小布什政府时期通过大规模军事行动开启反恐战争，专门建立非洲司令部，设立关塔那摩基地，安全战略、外交战略、情报体系及相关立法都发生了变化，整套反恐体系非常充分。奥巴马政府时期不再进行全球反恐战争，而是提出“轻足迹”战略。他将美国在每个地区的反恐形态进行调整，后期甚至进行“幕后领导”，即便是在全球多边机制中也是如此。特朗普政府时期这一情况有所延续，他强调的不是民主、自由、人权，而是反恐的效率和结果。为了实现这一目标，特朗普甚至下放了国家军事指挥权，具体行动由国防部负责，由此提升了反恐部门的灵活度、反恐及时性和效率。此外特朗普还采取了旅行禁令等配套性措施，同时要求伙伴国更主动地承担反恐义务，以减轻美国的反恐压力。

未来，受国内国际局势影响，特朗普很难在反恐方面有剧烈调整。此前他多次表示要从阿富汗撤军，如果真撤了，那绝对是反恐战争根本性的调整，但最后由于受国内政治的

需求及相关利益集团的影响，撤军并没有兑现。此外，随着对国家安全的理解不断加深，特朗普在反恐战略的调整上会更加谨慎。

国际关系学院国政系教授朱素梅围绕《反恐的国际情报合作：现状与问题》主题进行发言。

在反恐国际合作中，情报合作无疑是非常关键的一环，“9·11”以来，随着全球化和网络化的发展，反恐情报的国际合作在双边层面和地区层面都取得了一些成果。

欧盟是在反恐情报合作领域较早建立合作机制的地区。近年随着欧洲恐怖活动频发，欧盟加强了地区情报合作与共享，比如建立申根信息系统、乘客姓名记录系统。与此同时，欧盟还与美国、加拿大、澳大利亚等国建立情报合作渠道。在中东地区，上世纪 90 年代海合会内部就有一些情报机构间的交流。2017 年底，希望成为中东反恐领头羊的沙特召开了一次反恐峰会，通过整合地区国家的力量对抗极端主义和恐怖主义。

“9·11”之前，因美国指责俄罗斯侵犯人权，美俄在反恐情报方面的合作不畅。“9·11”后，美俄出于反恐需要加大了合作力度，俄罗斯也向美国提供了一些情报。以色列是在情报双边合作方面做得较好的国家，除了与传统盟国加强合作，还与约旦、埃及等与它发生过战争的国家开展反恐情报合作。

目前在反恐情报合作方面存在的问题主要是因各国国家利益和意识形态不同以及因历史和现实问题导致的合作不畅。比如 2013 年波士顿马拉松爆炸案，俄罗斯事先给美

国通报过相关情报，但出于对俄罗斯的不信任，美方在调查一番后却没有太在意。

相较于一些情报合作因涉及国家主权问题而受到阻碍，近年来关于反恐融资的情报合作就顺畅很多。比如通过情报合作加强对“伊斯兰国”众筹、走私文物等秘密融资渠道的打击，再比如相关国家和国际组织通过网络合作，切断恐怖分子利用 P2P 贷款平台进行融资的通道等。

反恐合作不应仅仅以国家为中心，需要通过其他渠道开展多元化的情报合作，比如加强非政府间的、智库间的合作渠道，也有观点提出可以在国家内部开展竞争性情报合作。此外，有批判恐怖主义研究学者认为，情报合作不仅涉及信息获取，还涉及历史、地理、人类学和民族学等领域的知识，当国家间进行情报合作时，掌握相关知识有利于拓展合作渠道。非政府性质的私人安保公司也是参与反恐情报合作的重要渠道，相对于政府机构，他们在某些时候更具灵活性和便利性。

中国现代国际关系研究院南亚研究所副研究员王世达的发言题目为《阿富汗安全形势现状及走向》。

阿富汗安全形势有两个重大节点，第一个节点是美国于 2001 年推翻塔利班政权后发动了伊拉克战争，恰恰是这场战争，将原本应放在阿富汗善后的大部分资源转移到伊拉克，导致本已被打散并被挤压到巴部落区的塔利班于 2008 年重返阿富汗。第二个节点是 2014 年底联合国授权的国际安全援助部队将安全防护责任移交给阿富汗安全部队，这意味着此后防卫城市、农村不被塔利班攻占的责任将全部由阿富汗

部队承担，而外军只负责培训阿富汗部队以及提供一些所谓战场上的顾问。

在这一背景下，当前阿富汗安全形势包括三方面内容。第一，关于阿富汗塔利班（以下简称阿塔），它是阿富汗境内势力最强、影响最大的反叛组织，而不是恐怖组织。2018年塔利班通过发动春季攻势，其作战能力和控制范围都创新高，最大特点表现为集中攻打阿富汗省会在内的人口中心城市的军政中心，特别是阿富汗国民军哨所、军营和阿富汗国家警察哨所。通过今年的几次袭击可以看出，无论是地面攻击还是针对高价值目标的重点打击，塔利班的行动都有了质的改变。阿富汗重建特别监察长（美国为重建阿富汗设立的职位）最新发布的数据显示，2018年阿富汗已有效控制和影响的区域占阿总面积的55.5%，相较3年前的72%下降了近17个百分点。而据《纽约时报》报道，55.5%的数据仍含有相当大的水分。近期美国某相对中立机构发布的评估数据称，截至2018年11月，阿政府控制其国内34个省407个县中的143个县，占比为36%，塔利班控制52个县，占比为13%，剩下是双方争夺的地区。

第二，关于“伊斯兰国”呼罗珊分支，可以认为其屡遭打压，但仍有能力发动恐怖袭击。该组织是2015年初“伊斯兰国”成立的在阿巴地区及至南亚地区的分支组织，攻击和影响范围主要在阿富汗，成立后发展迅猛，曾号称控制了阿东部南加哈尔省的8个县。由于“树大招风”，招致美国、阿富汗、阿塔三股力量的强力打压，其在南加哈尔省的势力范围大幅缩水，同时，美军利用无人机空袭，过去两年间共

4 次击毙该组织最高头目，打击效果明显。今年呼罗珊分支的发展有新趋势，在东部南加哈尔省继续抵抗的同时，在阿北部拓展影响，但遭到阿塔的重创。

第三，关于阿富汗国家安全部队。整体上看，2014 年底之后它承担了阿富汗主要的国土防卫责任，但处于不堪重负的状况。该部队原有 35.2 万人，之后去编了 4 万人，在这种情况下驻阿美军建议部队从偏远地区的哨所和军营撤出，重点保护大中心城市。该建议将导致一个严重的问题，即塔利班可以在乡村地区更自由地招募人员，征收税款，甚至有可能以此为跳板攻击人口集中的中心城市。

未来阿富汗的安全形势走向取决于阿和平进程。2001 年起，美国在阿富汗打了一场其建国后持续时间最长的战争，事实证明美国人无法彻底消灭塔利班，塔利班也无法在战场上夺回喀布尔，双方陷入胶着状态，也都在寻找出路。不只是美国，塔利班内部对和平也存在一些呼声，鉴于此，2018 年阿富汗和平进程有了实质性突破。今年的谈判不是由巴基斯坦斡旋，而是美国官方直接和塔利班谈判，这是很罕见的。因为一直以来阿富汗和平进程最大的障碍就是塔利班提出的谈判对象是美国而不是阿富汗政府，但美国不同意直接对话，而是支持其与阿富汗政府谈判。特朗普执政后，其相关政策思维与前任总统有了跳跃性的变化，美国于 2018 年 7 月和 10 月与塔利班举行了两次直接会谈。无论这两次谈判有多大的实质性意义，它毕竟开启了美国与塔利班的实质性接触，并且塔利班方面的表态也是“产生了积极的影响”。另一个实质性突破是 11 月 9 日在莫斯科举行的阿富汗问题

国际大会。近两年俄罗斯在阿富汗问题上重新着力，美国称俄罗斯要重返大棋局。该大会已启动两年，但今年最大的特点在于塔利班派代表团参会，其团长是塔利班负责和谈事务的最高代表（名义上）斯塔尼克扎伊，他表达了一系列诉求，如美军撤出是阿富汗和平的前提；释放囚犯；修改宪法等等。

整体而言，2018年阿富汗和平进程出现了一线曙光，但一些老问题仍未解决，比如和谈主导权的问题，美国是否撤军又如何撤的问题。另外，针对阿富汗宪法的修改，塔利班明确提出应以符合伊斯兰教义、尊重阿富汗历史、体现社会公正的方式进行修改，但这种表述界定比较宽泛，如何具体落实还有待观察。综上，2018年阿富汗安全形势与和平进程都有了一些实质性变化，中国应更多地关注这个西线边陲邻国未来的局势变动。

西北政法大学反恐怖主义研究院教授张金平的发言题目是《中东恐怖主义全球化的三个阶段及其走势》，内容包括中东恐怖主义全球化三阶段的触发因素、表现形式及未来走势。

当代中东恐怖主义有一脉相承的特定组织和一以贯之的极端主义思想，其全球化的第一个阶段爆发于1981年埃及总统萨达特遇刺。该事件首先标志着中东恐怖主义手段典型、目标突出，其次是组织形式从最初的泛化发展为极端化，同时思想成型了。此后，中东恐怖主义进入全球化时期，逐渐蔓延至也门和阿富汗，虽然波及面不广，但走向了世界。自1998年起，其全球化进入第二个阶段，当年东非发生大爆炸后，美国认为本·拉登及其力量已由之前的极端暴力势

力明确地转向了恐怖组织，直到 2011 年 5 月本·拉登被击毙，这个阶段恐怖主义的核心力量是埃及的恐怖分子及他们在阿富汗聚合的当地恐怖组织力量。第三个阶段始于 2011 年，当年被打散的基地组织力量与伊拉克本地力量结合成为“伊斯兰国”，这股力量在 2014 年再次发生转化成极端暴力组织，不再专注于暴恐活动，而是将更多精力投向大规模武装斗争。2017 年该组织再次被打散，其中一部分极端势力回流世界各地，此后世界各地的恐怖分子以“伊斯兰国”的名义进行重组，比如 2017 年 4 月发生在俄罗斯的恐怖袭击，发动者不再是单纯的车臣人，而是掺杂有中亚人、中东人。纵观三个阶段，中东恐怖主义的组织构成、活动范围、暴力形式都发生了变化，扩散至全世界。

中东恐怖主义全球化有两层含义，一是有形的，即他们要建立政权，要使用暴力方式，要有具体组织；二是思想上的，即扩散极端主义思想。对于反恐怖主义的目标，此前的实践中提出了一些概念，如司法反恐、非常状态反恐，但更重要的是，打击恐怖势力的重点应放在打击其组织能力上。恐怖势力聚合是由于通过组织能量形成了一种组织，一旦消除其组织能量，恐怖势力就没有了活路。1968 年在欧洲开始的红色恐怖活动在 90 年代就被消灭，主要原因就是组织结构被打散了。美苏冷战时期由于恐怖组织受到较好地制约，恐怖活动也表现出节制性。但冷战结束后，恐怖组织失去了控制，恐怖活动也日趋增多。

恐怖势力的组织能量包含四个要素，第一是组织网络和组织结构，包括人数，联系方式和招募方式；第二是其获取

资源、招募人员、筹集资金的能力；三是其极端主义思想扩散的能力，即有多少人相信其宣扬的极端主义；第四是暴力输出的能力，即通过何种暴力形式达成目标。

当前反恐应从三方面入手。首先是要继续对此前被打散的基地组织和“伊斯兰国”给予打击，消除其重新聚合的能量。其中既要分散在世界各地的恐怖分子进行制裁，也要对那些在某些地区悄悄聚成团伙的恐怖分子予以消灭。其次是对存在于世界各地的其他恐怖组织给予打击，以此助力中东反恐。三是应加强全球治理，通过解决世界性问题回应恐怖主义。

北京师范大学政府管理学院教授马勇在上午阶段最后发言，题目为《美国对国际恐怖组织的认定及其影响因素》。他指出，美国对国际恐怖组织的认定不仅直接影响美国与相关国家的反恐合作，对其对外关系也有着不可低估的影响。

认定恐怖组织是有效打击恐怖主义犯罪及开展国际反恐合作的前提。对恐怖组织的认定是国家行为，认定后可以使民众更好地认清恐怖组织的本质，更重要的是使国家的反恐斗争、反恐合作更具有针对性、有效性和合法性。

美国政府认定恐怖组织起步较早，也较有代表性。自1997年以来，美国共认定了80个外国恐怖组织，其中有13个曾被除名，目前尚有67个名列外国恐怖组织名单。美国认定恐怖组织依据的是《美国移民与国籍法》，认定权力掌握在国务卿手中。根据1996年《反恐怖主义与有效死刑法》第219条的规定，美国国务卿拥有2年一次认定恐怖组织的权力以及增加、更新、废止恐怖组织名单的权力。美国认定

恐怖组织采取“双轨制”，一是行政认定，即国务卿根据法律授权认定外国恐怖组织和人员，法院在进行刑事判决时，要以该行政认定为依据；二是司法认定，即对美国国内的恐怖组织和人员按照刑事诉讼法的程序独立判决。

可以看出，美国对国内外恐怖组织和人员的认定采用不同模式。从认定程序看，认定结果需经司法审议后方可生效，废除时 also 需经国会讨论。美国认定恐怖组织的名单，按规定两年应更新一次，如不更新即作废，国务卿可对名单进行增添、更新、废止，但要将处理意见通报国会，国会也可通过立法的形式推翻认定结果。

恐怖组织被认定后将产生几方面的后果，首先是美国人或归美国管辖的任何人，不得向经过认定的外国恐怖组织提供资金或其他物资援助；其次，对于认定的外国恐怖组织的代表或成员如系外国人应拒绝签证申请或将其驱逐出境；第三，美国金融机构必须冻结认定的外国恐怖组织及其代理人的资金，并向国务院外国资产管理办公室和财政部汇报。此外，认定还将产生两个社会效应，一是阻止人们向恐怖组织捐款，二是加深民众对相关恐怖组织的认识 and 了解。

美国认定恐怖组织的标准有三条：必须是外国组织；该组织必须从事了《移民与国籍法》定义的恐怖活动；该组织的活动必须威胁到美国侨民的安全或美国的国家安全，包括国防、对外关系及经济利益。上述三条标准源于美国《反恐怖主义和有效死刑法》(AEDPA)。对于第二条标准涉及的恐怖活动的定义，美国《移民与国籍法》主要指向国际恐怖主义，一是涉及违反联邦或州法律的暴力行为或是对人类生命

有危险的行为；二是意图恐吓或胁迫平民，通过恐吓、胁迫影响政府决策或是通过大规模的毁灭、暗杀或绑架影响政府行为。此外还包括出现在美国领土管辖权以外或以超越国界的方式实施犯罪。

在目前美国认定的 67 个恐怖组织中，联合国同时认定的有 26 个，欧盟有 22 个，英国有 35 个，这就意味着同一个组织在有些国家可能并不被视为恐怖组织，他们有可能赢得同情、获得援助和支持。

影响美国认定恐怖组织的主要因素有三方面。首先是西方价值观。无论是《美国移民与国籍法》还是《反恐怖主义与有效死刑法》都没有明确具体地谈到价值观与恐怖主义关系的问题，但与美国国家安全战略相关的报告及其领导人在关于反恐的讲话中却经常涉及这个问题，认为恐怖主义是对人权、自由、民主等价值的挑战、侵犯和粗暴践踏。这种表述实际上会造成一个后果，即美国以保护人权为借口，拒绝对某些事实上的恐怖组织进行认定，甚至干扰和妨碍事实上遭受恐怖主义威胁的国家采取必要措施，在一定程度上纵容甚至是支持某些恐怖主义势力的发展。第二个因素是现实主义考虑。以阿塔为例，该组织完全符合美国的认定标准，但并没有被认定为恐怖组织，一个直接原因是美国对其实力和潜力的判断，以及它与巴基斯坦、俄罗斯之间错综复杂的关系。美国目前试图化敌为友，寻找时机拉拢塔利班，之后借助其力量实现自己在阿富汗乃至在南亚地区的战略图谋。第三，从地缘政治角度看，美国认定的外国恐怖组织中，中东有 25 个，南亚有 15 个，非洲有 14 个，东南亚有 5 个，东

北亚有 1 个，南美洲有 3 个，欧洲有 4 个。中东、南亚是全球地缘政治的焦点地区，一方面这些地区确实是恐怖主义的重灾区，另外一方面美国也借机通过对恐怖组织的认定及打击扩大在这些地区的影响力。

北京大学国际关系学院副教授钱雪梅在下午阶段首先发言，题目是《从“基地”到 DAESH：对恐怖主义与反恐合作的一点思考》。

她首先指出，之所以用 DAESH 而不是 ISIS，是因为 DAESH 是“伊斯兰国”组织的阿拉伯语缩写，尽管看上去二者没有区别，但实际上“伊斯兰国”既不是伊斯兰也不是国，DAESH 指的是这个组织本身，而 ISIS 则含有所谓 DAESH 的政治意识形态。

基地组织与 DAESH 有以下几个共同点：第一，两个组织最初都由散兵游勇组成，组织的创立者有自己的意识形态立场，组织的建立和发展壮大主要基于政治现实和政治机遇以及个人的抱负和私仇。比如扎卡维和巴格达迪的梦想是要成为像本·拉登那样的超级圣战英雄，他们的追随者大多有着相同的抱负。

第二，两个组织在孕育和发展的过程中或多或少都得到过相关国家或其他有组织力量的支持和帮助。基地组织的发展离不开上世纪 80 年代美国对“圣战士”的大力支持。上世纪 90 年代本·拉登也曾受到塔利班政权的保护。扎卡维曾于上世纪末得到基地组织的资助，2003 年后他与基地组织合作，此后得到海湾许多国家的资金支持。2014 年，即使美国已开始相关行动，很多国家仍为了谋求自身利益，用不同

的方式暗中支持 DAESH。可以说，基地组织与 DAESH 都是某种有组织力量的代理人，以不同方式介入国家内部和国家间的斗争，这也成为反恐国际合作最大的障碍。因此，反恐合作的难点并不在于恐怖主义的强大或神秘，而在于各国心思各异。国家间政治为恐怖主义力量提供了一种结构性的机遇，给反恐合作带来了一种内生性障碍且无法消除，只能在障碍之下寻找合作的可能。

第三个共同点是两个组织都有外国战士。基地组织本身就是外国战士的产物，DAESH 是约旦出生的扎卡维在伊拉克成立的组织。值得注意的是，外国战士的现象早就存在，但为何直到 DAESH 才被关注和研究？与之相对应的是难民问题，苏联占领阿富汗导致数百万难民的产生，但难民问题近些年才受到关注。二者实际上存在重要相关性。

第四个共同点是两个组织之所以成为恐怖主义的标杆，很大程度上得益于美国的推广和定位。本·拉登可以说是靠“9·11”事件赢得了影响力，而在 2003 年美国要求联合国将扎卡维作为恐怖分子列入制裁名单时，扎卡维的知名度仅限于约旦情报圈，CIA 都不太清楚他的底细。之后扎卡维的发展并不是说明美国具有战略眼光，恰恰是因为美国的举措使他成为了标杆，追随者才会越来越多。另一方面，美国当初将扎卡维定为恐怖分子是基于国家利益。当时伊拉克战争箭在弦上，但 CIA 却无法找到萨达姆与恐怖分子联系的证据，结果扎卡维被挖出，由此扎卡维从一个原本在沙漠中为生存而焦虑的人立刻变成了“英雄”。可以说，美国在一定程度上树立了一个恐怖主义枭雄。

第五个共同点是两个组织目前的状况。美国几年前宣布所谓的反恐战争已取得胜利，去年伊朗和伊拉克也相继宣布打败了 DAESH。有观点认为目前已进入了后“伊斯兰国”时代，但这一说法值得商榷，目前两个组织的状况如何，是否如外界所说的已经元气大伤还有待进一步观察。

钱雪梅最后总结称，第一，当代的恐怖主义力量主要是非国家行为体，他们经常能做出四两拨千斤的举动，牵着大国的鼻子走。国家行为体可以受《国际法》的约束，但谁能来约束非国家行为体是一个重要问题。第二，恐怖组织卷入国内和国际政治，使国家内部和国家之间的政治更加复杂。反恐国际合作毫无疑问是必要和重要的，但同时有必要对国家间政治的本性保持清醒的认识。从哲学层面看，恐怖主义是人类共同敌人，必须协力打击。但实际中应注意的是，有哪些国家将哪些组织列为共同的敌人，而又有哪些恐怖组织真的宣布与全世界为敌？特别值得一提的是，“9·11”后反恐成为美国首要重任，美国以反恐为旗号引领国际合作，但现在它的首要关切显然发生了转移，反恐与人权的关系又重新成为热点话题。第三，随着海外利益的扩展，中国需要对一些问题进行深入研究，比如美国如何将敌人成功包装为人类共同的敌人，如何建立反恐统一战线，美国为什么会成为恐怖主义的敌人等等，相关经验和教训值得借鉴。

北京大学南亚研究中心副教授王旭以《当前巴阿地区安全形势的特点和趋势》为主题介绍了相关情况。

总体上看，近期巴基斯坦安全形势明显好转，虽然发生了一系列重大人员伤亡的恐怖袭击事件，但好转的趋势不会

改变。2017年，巴基斯坦一共发生了370起恐怖事件，基本上与2007年安全状况差不多。值得注意的是，2017年的恐怖袭击数量与2016年相比下降了16.1%，但伤亡人数却只下降了10.2%，反映出恐怖袭击烈度在上升。从恐怖袭击地域看，巴基斯坦有三大传统重灾区：开普尔-普什图省(KPK省)、法塔和卡拉奇市。2014年利剑行动后，上述三个地区的安全形势在好转，但同时“灾情”却迅速向俾路支、信德省北部和旁遮普省南部扩散。

从袭击方式看，近两年发生在巴基斯坦的暴恐袭击手法趋于残忍，平民伤亡人数不断上升。自杀式袭击及目标定向式袭击数量有所下降，路边炸弹类的简易爆炸装置袭击数量迅速上升。2017年的自杀式袭击只占6.5%，目标定向式袭击占38.1%，路边炸弹则高达到43%。

从恐怖主义威胁来源看，三大暴恐威胁依然存在。首先是宗教极端暴恐组织，主要包括基地组织、塔利班及分支机构。其次是暴力分离势力日益猖獗，2017年俾路支省的分离势力造成的恐怖袭击占巴基斯坦全部恐怖袭击的43.3%。第三是教派袭击依然恶劣，这种袭击既包括伊斯兰教与非穆斯林之间的冲突，也包括伊斯兰教内部什叶派与逊尼派之间及逊尼派内部两派间的冲突。

第二个方面，巴基斯坦和阿富汗的安全形势互动性进一步加强，双向代理人的跨境恐怖袭击趋势不断明显。巴基斯坦塔利班开始在阿富汗东部的库纳尔省、南加哈尔省策划对巴基斯坦的跨境恐怖袭击，甚至出现了从阿富汗南部进入巴基斯坦俾路支省策划对巴军政目标袭击的事件，这在过去较

为罕见。

第三个方面，巴基斯坦的反恐军事行动与去极端化不同步。2014年底巴基斯坦通过的20点反恐国家行动计划目前基本上一条都没落实，由此带来的后果是当军事行动压力大时安全形势有所好转，但会迅速形成反弹，同时非暴力伊国化的问题不断凸显。

第四个方面，地区极端暴恐组织政党化、合法化趋势愈发明显。此前被打散的恐怖分子回流后通过变换身份，以慈善组织或信托基金的名义回到南北瓦齐里斯坦，埋下重大安全隐患。

第五个方面，“伊斯兰国”在巴阿地区影响力上升，策划实施恐怖袭击的数量也明显上升，特别在一些城市中，恐怖分子通过互联网策划实施袭击。但应看到，恐怖分子回流数量仍比较有限，其中一个重要原因是很多人都盘踞在伊德利普省。此外虽然他们总目标一致，但在伊德利普省和阿富汗北部地区的恐怖分子在意识形态上存在差别，对于基地组织和“伊斯兰国”的支持不断摇摆。

当前，巴阿地区所谓“伊斯兰国”的现象更多是地区极端暴恐组织的重组与再包装，带有较明显的内生性特点。其中有两个重要的巴基斯坦塔利班的分支组织：坚格维军的阿拉米分支和自由人党，他们也是去年巴基斯坦军方重点打击的对象。两个组织的发展趋势：一是领导人年轻化，二是迅速伊国化。无论是阿拉米分支还是自由党，他们在政治意识形态和宗教意识形态上与“伊斯兰国”没有太大区别，只是在手段的残忍程度上相较宽松。

中国国际问题研究院副研究员李青燕的发言题目为《阿富汗安全局势恶化及对中国影响》。她认为，美国特朗普南亚与阿富汗新战略实施一年来成效有限，“伊斯兰国”在阿乱局下仍有生存空间，阿富汗局势对中国与周边地区共同安全和发展影响加深。

目前，阿塔在其控制的县中设立了“影子政府”，当地白天由阿富汗政府管理，晚上则由塔利班接手。当地普通民众遇到困难或需要寻求安全上的保护时，可能不会直接寻求政府的援助，而是在权衡后选择向阿塔寻求帮助，反映出阿塔在阿农村地区有一定的民意基础。一些分析报告指出，目前阿富汗约一半领土和人口受阿塔影响，形势较为严峻。

“伊斯兰国”是阿富汗另一个主要的反政府组织，起初阿塔对“伊斯兰国”的态度比较宽容，但后来由于它渗透速度太快，直接威胁到阿塔的利益。2017年以来双方在阿北部地区的关系已转变为斗争为主。在美军、阿政府军和阿塔的多重打击下，“伊斯兰国”已停止此前迅速扩张的态势，但仍有源源不断的“新鲜血液”补充其力量，特别是从中东地区回流来的部分残余势力，使其有能力继续在巴阿边境地区站稳脚跟。对中国来说，如果要将阿富汗融入相关区域经济合作框架中，“伊斯兰国”的威胁是非常严峻的挑战。

阿富汗严峻的禁毒形势也是该国安全局势难以好转的原因。数据显示，2017年阿富汗罂粟的种植面积达到32.8万公顷，能够生产约550到900吨的出口级海洛因，价值约40亿至60亿美元，相当于阿富汗全年GDP的20%到30%。特别在边远农村地区，种植罂粟已成为阿富汗普通民众的谋生

手段。庞大的毒品收入给极端组织或恐怖组织提供了源源不断的活动经费，阿塔和“伊斯兰国”近 60%的收入都来自于毒品。

阿富汗安全局势的动荡很大程度上是与其国内政治碎片化趋势相结合的。阿富汗政局的碎片化及民族分裂趋势的加剧对阿富汗和谈能否顺利达成目标有较大影响。特别是目前新成立的由 30 多个政党组成的阿富汗大民族联盟，其中多数成员来自此前的北方联盟，他们起初对和谈并不积极，但目前也正在尝试进行接触。然而，左右和谈进程的最大因素仍是大国之间的地缘政治博弈。美国毋庸置疑是目前影响阿富汗局势最关键的外部力量，俄罗斯也在尝试加大在该地区的影响力。在这一局面下，阿塔和“伊斯兰国”两支极端组织成为了大国博弈的工具，美国指责俄罗斯支持塔利班，俄罗斯声称美国暗中帮助“伊斯兰国”在阿扩张，可以看出反恐由于大国博弈日趋复杂化。

四川省社科院助理研究员李景峰同样围绕阿富汗的安全局势进行发言，题目是《俾路支的安全状况与政策选择》。他认为，巴基斯坦确实存在安全问题，但其安全形势整体可控，同时，当地针对中国人的袭击事件非常少。

最新数据显示，巴基斯坦人口约 2.077 亿人，俾路支省有 1234 万人，占巴总人口的 5.93%，但就是这 6%的人，却实施了巴基斯坦 30%的恐怖袭击。俾路支城市人口占总人口的比重由 1998 年 23.89%提升到 2017 年的 27.55%，其行政中心奎塔 2017 年人口为 100 万，城市规模位列巴基斯坦第 10 位。如果统计俾路支城市中发生的恐怖袭击事件数，会发

现其占俾路支全部恐怖袭击的比例在 20%至 30%之间，与其人口比例较为吻合。

近十年间，巴基斯坦恐怖袭击数量呈现出不断降低的趋势。2009 年，因全国和解协议被打破，恐怖袭击数量在当年达到顶峰。近两年随着清剿行动的实施，恐怖袭击数量逐渐下降。2018 年 1 至 10 月，巴基斯坦共发生恐怖袭击事件 231 起。俾路支省恐怖袭击的趋势与巴基斯坦整体情况基本一致，但其安全形势并没有因此得到有效缓解，一定程度上反而更加严峻。2017 年俾路支的恐怖袭击数量占巴总量的比例首次突破 40%，成为发生恐怖袭击最多的地区。2018 年占比继续上升，平均达到 45.45%，个别月甚至突破 60%。

从地点分布看，奎塔、德拉布格提以及库鲁、贾法拉巴德等地发生恐怖袭击的数量相对平均。2017 年奎塔恐怖袭击数量占比为 21.22%，德拉布格提约 9%，瓜达尔约占 7.78%。从袭击方式看，2017 年俾路支发生的自杀式袭击事件中，奎塔占比非常高，其他地区相对较少。在俾路支实施恐怖袭击的派别主要有三个，首先是宗教武装分子，如巴基斯坦塔利班、“伊斯兰国”等；其次是要求独立自主的俾路支分离势力；第三是不同的教派力量。统计表明，宗教武装分子以杀伤有生目标为手段，而分离势力发动的袭击次数虽远高于宗教武装分子，但其造成的死亡人数和后者不相上下。主要原因一是分离势力不习惯使用自杀式袭击，二是他们的袭击目标主要是哨所、边境警察部队等政府力量，造成的死亡人数相对较少。但总体上看，分离势力仍是俾路支省安全的最大威胁。

针对巴基斯坦安全局势的特点及现状，李景峰提出五点政策建议。一是俾路支的反恐对策不应局限在安全部门层面，需要社会各方面共同协调实施，同时巴基斯坦需要将反恐的短期目标和长期目标相结合，清剿恐怖分子的同时加强社会重建。二是巴基斯坦应减少使用军队，增加使用突击队、边境警察部队等其他执法力量，因为在俾路支地区使用军队会引发更多的心理反弹。三是继续提升巴基斯坦在俾路支的情报网构建，增加基于情报的清剿行动。四是应加强对宗教学校的引导，可以将某些宗教学校纳入政府教育体系，为毕业生提供更多出路。五是给俾路支提供更加公平的财政安排，提高财政转移支付额度，打击腐败。

吉林大学公共外交学院讲师富育红当天最后发言，题目是《阿塔的性质与结构》。她认为，至今国际社会各界对阿塔的性质界定仍存有争论，这些争论主要涉及阿富汗和平进程的推进，外部国家和主要政治势力的介入方式，阿塔利班与当地民众的关系以及该地区众多极端暴力组织之间的复杂互动等。阿塔的组织结构对该反叛运动的实力、活动策略及其与内外不同行为体的关系等有重要影响。

很多学者从不同的角度对阿富汗塔利班的性质进行界定，比如称其为普什图民族主义运动、政治伊斯兰运动或极端意识形态政治军事组织，而最能引发广泛讨论的是阿塔究竟是反叛组织还是恐怖组织。之所以出现这种讨论，一是美国国内对它的界定充满分歧，小布什、奥巴马和特朗普总统都在某些场合称阿塔为恐怖组织，但美国官方对外表态时却将它定义为武装叛乱组织。二是阿塔会采用恐怖主义战术，

且其构成非常复杂，同时与它有联系的基地组织、巴基斯坦塔利班、哈卡尼网络都被界定为恐怖组织，其中哈卡尼网络还是阿塔的重要组成部分。

总体上看，无论是学界还是官方，主流观点都认为阿塔是反叛组织。政治因素是首要考虑。“恐怖组织”的标签会限制相关方与阿塔进行接触，也不利于阿富汗国内政治和谈的开展。很多国家会将阿塔视为阿富汗国内重要的政治力量，为将来进一步进入阿富汗留有空间。其次是反叛组织和恐怖主义组织的理论界定不同。目前阿塔在当地民众中有一定的支持率，相较恐怖组织具有一定的合法性。第三，阿塔的活动范围和目标限于阿富汗国内，这种内向性与其他跨国性的国际恐怖组织存在区别。

阿塔组织结构的去中心化将产生重要影响。2007年之前，阿塔领导层基本上保持了以毛拉·奥马尔为首的垂直指挥结构。但在2007年之后很多学者认为其领导层开始分裂，标志事件是米兰沙赫舒拉和白沙瓦舒拉分别于2007年和2009年从奎塔舒拉分离。但也有观点认为，在阿塔执掌政权时期，其内部已充满分歧，甚至暗藏爆发武装冲突的可能，只是由于奥马尔至高无上的地位抑制了内部矛盾，维持了某种平衡。步入反叛运动时期的阿塔内部也存在分裂因素，比如不同派别的领导人有不同的部落根基，他们对于社会治理、政治和解或国际圣战运动等议题有不同的立场。2010年之后，阿塔内部的分裂和去中心化倾向日趋明显，当年其二号人物巴拉达尔被巴基斯坦当局逮捕，其他领导人如曼苏尔、扎吉尔等人对于该职位的权力斗争不断加剧。2015年奥马尔死讯公布

后阿塔内部权力斗争进一步公开化，同时一些外部因素如“伊斯兰国”在该地区的渗透以及其他外部国家对阿塔不同派别的支持都使分裂更加明显。

阿塔去中心化的表现首先是最高领导层的分裂。起初阿塔有奎塔舒拉、米兰沙赫舒拉和白沙瓦舒拉，而到了 2017 年，又出现了北方舒拉、马什哈德舒拉和拉苏尔舒拉三个新的权力中心。其中米兰沙赫舒拉和白沙瓦舒拉依然承认奎塔舒拉的最高权威，但事实上却不在它的管理范围之内，而另外三个舒拉并不承认奎塔舒拉的最高权威和任命。其次是派别主义不断加剧，奥马尔之后的阿塔领导人权威较为薄弱，并且受到其他派别领导人的竞争和对抗。比如曼苏尔网络主要活动于赫尔曼德省，控制着大部分毒品贸易收入，对奎塔舒拉的财政收入带来很大打击。在这些派别中哈卡尼网络一直以来备受瞩目，它被视为阿塔内部各个派别中凝聚力最强、同质性最高且具有一定独立性的重要派别。虽然其现任首领希拉杰丁对阿洪扎达宣誓效忠，但两人政策路线明显不同。阿洪扎达坚持打击“伊斯兰国”，重视非军事的社会治理活动，寻求伊朗和俄罗斯等奎塔舒拉的非传统支持者的资助，支持与什叶派武装组织进行合作。而在这些方面，希拉杰丁的政策则完全相反。派别主义的出现使很多中下层成员担心领导人们只是为了个人利益而不是为了阿塔的事业进行权力斗争，由此引发他们对领导层政策的日趋不满。

在阿塔去中心化的结构下，一些小型的流动单元会在不同地区开展破坏性行动，战术调整更为迅速，行动自由较少受到约束和制约，实施暴力活动的范围和程度有所提升。这

一变化反映出领导层的战略目标与下层成员间的实际行动存在某种背离，也反映出阿塔领导层对整体运动控制有限以及政治领导人失去对军事活动的影响力等等。其次，阿塔开始向少数民族地区挺进，加大对非普什图族成员招募力度。但需注意的是，这些普什图族的塔利班与非普什图族的塔利班存在差异。比如非普什图族的塔利班可能会与北方舒拉及马什哈德舒拉关系较为密切，他们对于阿塔整体运动的忠诚度相较普什图族塔利班薄弱，并且他们主要活动于边远和欠发达地区等等。第三是地区反叛武装网络日趋庞杂，各种类型、不同武装之间的关系错综复杂且不断变化，这也使得阿富汗政治和谈进程更加复杂。最后是相关外部国家竞相对阿塔不同派别施加影响，在外部因素推动下，阿塔的去中心化倾向将持续存在。

在问答环节，与会专家就发言中的热点话题及听众感兴趣的问题进行了回答。

提问：当前中美关系的发展对于阿富汗和巴基斯坦安全局势及国际反恐合作会产生怎样的影响？

李青燕：阿富汗是中美合作的一个亮点，尽管目前中美关系出现摩擦，但这个亮点仍然存在。在不久前举行的中美安全对话中，双方一致认为阿富汗的稳定符合中美两国的共同利益。目前来看，在推进阿富汗和谈问题上，考虑到中国与巴基斯坦的关系，美国依然需要借助中国的力量。此前中国提出的阿巴中美四方协调机制对于推动阿富汗和平进程非常有效，美国如果希望和谈能尽快取得进展，应尽早重启该对话机制。

王旭：美国在全球战略和地区政策之间确实存在矛盾，南亚就是一个典型。具体表现为，一是经过政策调整，南亚地区已不是美国外交政策的优先方向和重点。阿巴政策战略重要性显著下降，留之无味，弃之可惜，这是美国两党共识。二是美国提出了印太战略，不再视印度为南亚国家，而是作为全球战略因素。这就产生了问题，毕竟印度仍位于南亚，一个大国南亚政策的成功与否取决于印巴能否平衡，而美国此举带来的是“失衡”。另一方面，美国非常清楚解决阿富汗问题的核心掌握在巴基斯坦手中，但由于美巴关系的恶化，巴基斯坦不愿将其唯一的底牌—阿富汗一次性打出，也使得美国现在有点前后顾不过来的感觉。

钱乘旦：恐怖主义的根源是什么？是经济问题还是其他问题？

钱雪梅：恐怖主义是一种手段，不是固定的意识形态，它可以附着在所有的政治实体或是意识形态中。如果一定要找根源，我认为是社会的和政治的，是在政治对抗当中双方的极端化和激进化。恐怖组织总是在特定的政治环境和政治机遇之下建立起来的，并且随着政治环境的改变而演化。

朱素梅：从宏观角度看，恐怖主义的根源有政治和社会因素。每一波恐怖主义浪潮的出现，都与当时整个国际社会大的变动中出现的一些不适应相关，不适应演变成矛盾并被激化，同时产生相应的意识形态配合激进行动。最近这一波与宗教极端思想与全球化发展出现的不适应有关。微观的角度包括个人的原因，甚至可以从心理学的角度分析，有些人为什么会产生恐怖主义。

张家栋：恐怖主义不能被定义，因为恐怖主义不是从根源也不是由内涵来定义，而是由表现特征来定义，其特征往往包括政治性的目标，涉及暴力，非国家行为体，有组织，直接打击的对象与其政治目标之间有差异。恐怖主义的研究是发现哪些人、哪类群体具有这些特征，我们发现宗教极端主义、民族分裂主义、极端意识形态等群体更容易具有这些特征。每一次恐怖主义浪潮往往存在一种主导矛盾，这种矛盾容易激发恐怖主义的特征。当前占主导的矛盾是宗教暴力，在宗教暴力之前是极端意识形态，再之前是民族分裂主义，主导矛盾往往与国际性大浪潮相关联。恐怖主义是有根源的，但根源是变化的。

北京大学区域与国别研究院院长钱乘旦在对研讨会进行总结时表示，一整天的发言和深入讨论为开展反恐合作提供了非常好的思想，也为今后的研究开启了新的思路，希望未来有更多机会在这个领域继续深入探讨，为相关问题的理论研究与实践提供更多智慧成果。