

多边主义与 国际反恐

——兼评美国乔治·W. 布什
政府的反恐政策

● 吴苑思

自从 2001 年受到恐怖主义袭击之后，美国就将反对恐怖主义提升到了国家安全战略的首要位置。对于美国在反恐问题上的这一立场，国际社会普遍表示理解，并纷纷加大了对恐怖主义的打击力度。但是，时隔不久，特别是当美国将反恐扩展到对伊拉克宣战之后，美国的反恐行动受到越来越多的批评，美国的欧洲主要盟友甚至公开与其争论，抵制它的行动。短短几年间，美国作为恐怖主义受害者而在国际反恐领域建立起来的声望和主导优势迅速地衰弱下去。为什么会出现这种现象？这对国际反恐行动将产生什么样的影响？这些都是本文试图探讨的问题。

一、反恐：作为全球公共问题

反对恐怖主义不是国际舞台上的新现象，但是，它一直没能国家议事日程中排上首要位置。“9·11”事件在一定程度上改变了反恐问题的历史地位，美国使反恐成为全球关注的焦点。但是，这并不表明，反恐是美国一家的事情。事实上，当代恐怖主义的一些特质使它成为事关各国安全的公共问题。

（一）当代恐怖主义的新特点

冷战结束以来，大国关系和国际社会发生了一些重要变化，它们对当前的恐怖主义组织和恐怖主义活动产生了直接影响。

第一，从恐怖主义组织与国家的关系来看，随着冷战的结束，恐怖主义组织背后的国家背景发生了明显变化。超级大国不再那么需要恐怖主义组织作为它们争夺世界霸权的工具，恐怖主义组织背后的超级大国身影淡化了不少。^① 由于缺少了强有力的大国的支持，当前的恐怖主义组织的资金来源和组织结构都发生了一些变化。美国 2003 年 7 月公布的《打击恐怖主义国家战略》指出，恐怖主义组织从各种挂名的生意中，从贩毒、走私、洗钱等非法活动中获得资金。当然，如果领导人是

^① 美国国务院 2003 年恐怖主义名单中，明确列出的支持恐怖主义组织的国家包括：伊朗、利比亚和朝鲜等。这些国家显然与超级大国靠不上边。

本·拉登这种有钱人，恐怖组织又多了一条获得资金的私人途径。

第二，从恐怖主义发动袭击的动机来看，与以往明确的政治目标不同，冷战后的恐怖活动更多地与宗教甚至是种族因素结合起来。人们认识到，当前不少恐怖活动的动机也许仅仅是仇恨。^①对于这样的恐怖分子来说，他们的动机只是惩罚、杀害和摧毁他们仇恨的对象。因此，如果说以政治目标出发的恐怖主义组织尚在意“立”的话，那么这样的恐怖主义组织想的只是“破”。这样的恐怖主义组织在使用包括核武器在内的大规模杀伤性武器方面似乎更少受到道德的羁绊。^②

第三，当代社会的一个特点是：科学技术、通讯手段、经济模式的发展使各国、各地区之间的交往和联系日益紧密、快捷，这对恐怖主义组织的运作方式也产生了影响。当前，各种恐怖主义组织在资源、情报、培训、后勤、规划和实施攻击等方面进行合作，彼此间有松散的联系。这既提升了它们的行为能力，也增大了它们对世界的危险性。

与国际关系的这些新情况相适应，当前的恐怖主义组织改变了以往比较紧密的纵向结构，不再像以前那样以准军事化组织的方式开展活动。当前以破坏为主要动机的恐怖主义组织维持着一种比较松散和横向的网状结构。这意味着，恐怖分子在没有行动时可以独立地隐藏在世界各地，直到行动时才以某种

① Central Intelligence Agency Directorate of Intelligence: Terrorist CBRN: Materials and Effects (U), May 2003, CTC 2003-40058.

② 美国国土安全部 2002 年 7 月发表的战略报告中明确指出，如果恐怖主义组织掌握了大规模杀伤性武器，它们很可能被加以使用。

方式联系在一起。当前的恐怖分子和恐怖主义组织不仅有很强的隐蔽性，而且对国际环境变化有很强的适应能力。国际关系格局发生重大变化的初期，恐怖组织的发展势头曾受到比较明显的打击，但是很快，恐怖分子在通讯、商业和人员的跨国性流动中又找到了新的发展契机，再次对正常的社会秩序构成严重威胁。而且，人们更加需要担心的是，恐怖分子可能试图去掌握大规模杀伤性武器或放射性武器（脏弹）。^① 当前恐怖主义活动的这些新特点表明，反恐已经成为世界各国共同面临的一项公共问题。

（二）全球公共问题

所谓全球公共问题，一个最重要的特征就是其不可分割性，^② 也就是说，这些问题对于所有国家都有影响，没有国家可以置身事外。当前的恐怖主义威胁就表现出这一特征。

首先，虽然美国仍然是恐怖主义活动针对的首要目标，但是恐怖主义的危害早已超越了一个国家的疆界。从俄罗斯到西班牙、从印度尼西亚到约旦、从澳大利亚到印度，恐怖主义活动已经在许多国家造成了重大的人员伤亡和财产损失。而且，恐怖主义组织正加紧向中东、海湾、北非和东南亚等地的一些

^① 关于恐怖分子寻求核武器的可能性的分析，可参见：吴蕴思：“防止核扩散与反对恐怖主义”，载倪世雄主编：《我与美国研究——复旦大学美国研究中心成立二十周年纪念文集》，复旦大学出版社，2005年版，第409—421页。

^② 苏长和：《全球公共问题与国际合作：一种制度的分析》，上海人民出版社，2000年版，第6页。

国家渗透。通过与当地的一些极端组织相勾结，恐怖主义威胁散布在世界的各个角落。

其次，恐怖主义活动危害的不仅仅是国家，个人、各种跨国组织都可能成为恐怖袭击的直接受害者。无论是在纽约世界贸易中心大厦，还是在巴厘岛，抑或是在中东，在恐怖主义袭击中受害最多的都是无辜的平民，而非政府组织、商业机构，甚至联合国人员也常常不能幸免于难。因此，在跨国活动日益增多的今天，恐怖主义的危害也早已超出了国家层面，它已经成为整个人类社会进步和发展的共同敌人。

第三，恐怖分子或恐怖主义组织掌握大规模杀伤性武器的可能性进一步增加了反恐的公共问题性质。大规模杀伤性武器的扩散及其使用本身也是个全球公共问题。由于开发大规模杀伤性武器的材料、技术和专业人员分散在世界各地，使用大规模杀伤性武器的危害很可能超出一个国家可以承受的范围，防止大规模杀伤性武器扩散已经成为全世界共同应对的课题，几十年来国际社会为此做出了巨大努力。显然，要遏止大规模杀伤性武器与恐怖主义活动的结合，仍需要尽力发挥现存各种多边机制在其中的积极作用。

所以，恐怖主义问题表现出相当明显的全球公共问题性质。正是由于恐怖主义活动在人员、资金、组织、行动等方面都表现出跨国流动性，恐怖主义组织当前呈现出跨地区的网状结构，要对付当前的恐怖主义，光靠一国的力量是不够的。反恐需要多边联合行动，反恐需要建立在多边主义基础上的国际合作。

(三) 多边主义

多边主义，卡帕拉索（Caporaso）指出，与多边的含义不同。以“某某主义”的形式出现的名词更多地意味着一种信念或意识形态，而不是直接的事务状态。“多边主义”是一种信念，认为任何活动都应该在一种普遍的基础上组织起来……多边主义不仅在现实意义上关涉世界如何运转这样的信念，而且在规范意义上相信事物应该以特定的方式合乎规范地得以组织。^①那么，作为一种信念的多边主义，到底相信什么呢？

卡帕拉索在文章中接着提到了鲁杰（Ruggie）关于多边主义制度的三个特征：“不可分割性”、“普遍性的行动准则”，“扩散的互惠性”。卡帕拉索指出，“不可分割性”可以理解为，一旦一项行动在多边主义框架内的单位内或单位之间开始执行，其成本和收益在地理和功能上扩散的范围。“普遍性的行为准则”常以规范的形式促成国家间联系更为广泛，而不是根据单个国家的偏好、形势的紧急需要或先验的排他主义立场，以个案的方式来区别对待国家间关系。“扩散的互惠性”则抑制目光短浅的功利主义态度，它使行为者关注长远的、涉及面

^① 詹姆斯·A. 卡帕拉索：《国际关系理论和多边主义：根本原则之探寻》，载约翰·鲁杰主编，苏长和等译：《多边主义》，浙江人民出版社，2003年版，第60—61页。

广的收益，而不是斤斤计较每时每刻的每一件区区小事。^①

设想一下，在什么样的情况下，以国家利益为第一考量的各国会相信它们之间存在共存共失的关系，各国不以本国的偏好出发，甚至不计较短期内的非最佳选择呢？显然，从现实主义假设的国际社会的自助体系出发，各国是无法采取这样的行动的。只有相信国际社会的相互依存性质，相信在当今世界上各国的共同利益比仅考虑单个国家的利益更有利于维护各国利益，鲁杰所提出的多边主义制度的这三项特征才有可能变成现实。因此，多边主义背后是关于世界是相互依存的，而不是霍布斯主义式的“人人为战”的信念。

在这种信念的支持下，多边主义赞赏国际制度建设。^② 多边主义制度可能以具体的组织机构出现，但是，它“根植并求助于不那么正式、不那么有条理的国际社会的习惯、实践、思想和规范”。^③ 多边主义比多边制度有更深刻的意义，它在一种广义的行动原则基础上协调三个或更多国家之间的关系，这些原则是规定适合的行动的，而不考虑在任何特定事件下各方

① 詹姆斯·A·卡帕拉索：《国际关系理论和多边主义：根本原则之探寻》，载约翰·鲁杰主编，苏长和等译：《多边主义》，浙江人民出版社，2003年版，第60页。

② 庞中英从鲁杰关于多边主义的定义出发，认为没有制度形式的多边合作还称不上是多边主义。见：《中国的亚洲战略：灵活的多边主义》，载《世界经济与政治》2001年第10期，第31页。

③ 詹姆斯·A·卡帕拉索：《国际关系理论和多边主义：根本原则之探寻》，第61页。

特殊的利益或战略紧急情况。^①或者说，在以多边主义为基础的行动中，各国将平等地遵循一套原则，即使是超级大国，即使是这套原则的主要构建者也不能例外。这有点像国内制度中的法治原则。

所以，以多边主义为基础的国际合作至少有两个核心内涵：一是相信当今世界是相互依存的，共同利益对于维护各国利益的重要性大于强调个体利益；第二，在国际行动中必须遵循法治精神，不能因紧急情况或特殊利益而另辟蹊径，那是“人治”的方式。正是从这两点出发，美国的小布什政府即使在反恐的国际合作中也表现出很强的单边主义性质。

二、美国：以单边主义^②为核心的国际反恐合作

2001年“9·11”事件发生后，反恐迅速成为美国国家安全战略中的首要目标。为此，美国在内外政策方面做出了一系列的调整。在对外交往中，以下行动值得关注：

首先，美国积极调整了它与反恐地区前沿国家的关系。这

^① 约翰·鲁杰：《对作为制度的多边主义的剖析》，载约翰·鲁杰主编，苏长和等译：《多边主义》，浙江人民出版社，2003年版，第12页。

^② 在国际关系研究中，单边主义经常作为与多边主义相对立的概念出现。本文无意对单边主义的规范价值做出评判，目的仅在于对单边主义理念背后的支撑因素进行探讨。

一点从美国对巴基斯坦的态度上可以得到非常生动的解释。巴基斯坦在冷战期间是美国在南亚地区的重要盟友，但冷战的结束动摇了美巴关系的战略基础。美国在人权、政治体制等问题上对巴基斯坦的指责越来越多，给予的军事、经济援助却越来越少；另一方面，美国与巴基斯坦的主要竞争对手——印度的关系却逐步升温，并大有进行战略合作的趋势。总之，在冷战结束后的一段时间里，原为美国重要战略盟友的巴基斯坦逐渐失去了它在美国战略棋盘中的重要性。然而，这一在战略上对巴基斯坦相当不利的局面在“9·11”事件发生后不久迅速得到扭转。由于巴基斯坦是进入阿富汗的主要通道，对美国对付塔利班以及与其相关的基地组织具有重要意义，美国再次克制它在政治制度、不扩散等方面对巴基斯坦的不满，强调与巴基斯坦政府的合作。

其次，美国加强了与盟友的合作，并趁此机会进一步巩固原有的同盟体系。“9·11”事件发生后，盟友们的反应应该说没有让美国失望。相反，令世界有点意外的是，北约启动了《华盛顿公约》。根据其第5条的规定，美国所受到的攻击被视为对全体盟国的攻击。这是北约自成立以来第一次启动该条款，即使当初北约在欧洲采取行动时都未使用过。除了北约，美国在亚太地区的主要盟友也没有错过这一机会。日本不仅成功地使自卫队迈出了国门，而且通过多项法案，放宽了自卫队使用武器的条例限制。澳大利亚向中东派遣了突击队和空中加油机，在许多问题上加强了与美国的协调与合作。反恐成为美国再次凝聚同盟体系的有力工具。

第三，美国改善了与大国的关系。小布什政府上台之初，美国与俄罗斯和中国的关系曾相当紧张。但是，“9·11”事件

发生以后，美国对于安全威胁的看法迅速转变，并在一定程度上调整了它对俄罗斯和中国的政策。在对俄罗斯政策方面，小布什总统不仅在削减战略核武器、俄罗斯加入世界贸易组织、减免俄罗斯债务以及向俄罗斯提供经济援助等方面做出了一些承诺，而且改变了对车臣问题的处理方式。在对华政策方面，美国开始强调中国不是美国的敌人，美国致力于与中国发展建设性合作关系，中美在反恐问题上加强了合作。

最后，美国重新试图寻求联合国的支持。“9·11”事件发生仅三天之后，美国国会就通过了美国常驻联合国代表的任命，并决定缴纳近6亿美元的联合国会费。美国驻联合国大使内格罗蓬特上任以后在给联合国秘书长安南的信中写道：在美国进行的反恐战争中，“国际合作是主要手段”，它的首要任务是“与联合国及其会员国密切合作，建立国际反恐联盟”。内格罗蓬特呼吁联合国支持美军对恐怖主义势力实施的军事打击。^①应该说，恐怖主义袭击发生以后，美国意识到联合国是赢得国际道义支持的重要舞台，联合国决议也是推动美国改善与其他大国关系的动因之一，尽管到后来小布什政府还是偏离了在联合国授权下行动的道路。

所以，应该看到，美国在恐怖袭击发生后就意识到反恐是一项需要国际合作的任务，而且它在不少方面也曾这样做了。但是，小布什政府设想中的反恐国际合作却不是建立在所谓“普遍性的行为准则”基础之上的。小布什总统在“9·11”事件后不久对美国国会联席会议和美国人民发表的

^① 杨洁勉等著：《国际恐怖主义与当代国际关系——“9·11”事件的冲击和影响》，贵州人民出版社，2002年版，第128页。

演讲中指出：“每一个地区的每一个国家现在要做出一个决定。你要么站在我们一边，要么站在恐怖分子一边。”^①显然，小布什政府考虑国际反恐合作的出发点是美国的特殊利益。由此，一个顺理成章的结果是，一旦美国的特殊利益遇到挑战，国际合作就将被抛到脑后。果然，美国所谓的国际合作很快就遇到了麻烦。

在阿富汗的反恐行动取得进展之后，美国开始着手将国际反恐的注意力引向它的宿敌——伊拉克的萨达姆政权。^②通过将伊拉克与发展大规模杀伤性武器和窝藏恐怖分子联系在一起，小布什政府力图说服联合国安理会授权它对伊拉克动武。但是，对于打击伊拉克是否符合“反恐”这一公共利益，国际社会显然存在着不同的看法。于是，人们看到美国出兵伊拉克的计划不仅没有拿到相关国际组织的“背书”，而且在美国的盟国内部引发激烈争论，以至于美国不得不组织所谓的“意愿联盟”（Coalition of the willing）来实施其“倒萨”计划。这样，美国的国际反恐合作表现出明显的不同于多边主义的行为特征。

无独有偶，2003年，在小布什政府正式提出的“防扩散

^① George W. Bush, “Address to a Joint Session of Congress and the American People,” September 20, 2001, www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/print/20010920-8.html.

^② 美国《华盛顿邮报》于2003年1月12日刊登文章指出，美国在受到“9·11”袭击的7天后就将“倒萨”问题提上了议事日程，美国总统签署的一份文件要求五角大楼认真研究军事入侵伊拉克可能采用的各种作战方案。

安全倡议” (Proliferation Security Initiative, PSI)^① 中, 美国国际合作的这种自我中心主义再次得到体现。根据这一倡议, 美国与一些国家结成伙伴关系, 利用各自的能力通过广泛的法律、外交、经济、军事等手段来禁止大规模杀伤性武器以及和导弹相关的设备技术通过海陆空渠道出入“有扩散嫌疑”的国家, 尤其是朝鲜和伊朗。2003年9月在巴黎召开会议时, 防扩散安全倡议国家就一套“拦截原则”达成一致。它们承诺: 单独地或与其他国家一致地采取有效的措施, 拦截前往和来自受扩散关注的国家和非国家行为体的大规模杀伤性武器、其运载系统以及相关材料的转移或运输。^② 很显然, 如果这一倡议能够得到国际认可和参与, 那么美国将在事实上构建起一套独立于现有国际不扩散体制之外的反扩散工具。抛开现有的国际多边机制, 却又试图另建一套多国行动计划, 这似乎成了美国在当前国际活动中常见的做法。

美国抛开国际多边机制的做法被指责为单边主义, 但是, 这不应该被理解为美国在国际行动中没有或不寻求其他国家的支持。事实上, 反恐和其他的一些行动表明, 美国仍在组织国际联盟, 问题是这些国际联盟是建立在与多边主义相对立的单边主义的基础上的。

^① 这一提议最初出现在美国总统乔治·W. 布什2003年5月31日在波兰沃尔沃皇家城堡的讲话中 (www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/prin/20030531-3.html), 后由美国副国务卿约翰·博尔顿在美国众议院国际关系委员会作证中进一步完善。参见: 在美国众议院国际关系委员会的证词, 2003年6月4日。网上: http://www.house.gov/international_relations/108/bolt0604.htm。

^② “拦截原则声明”, 防扩散安全倡议发表的宣言, 法国巴黎, 2003年9月4日。网上: <http://www.state.gov/t/npt/rls/fs/23764.htm>。

有学者指出：“当前美国共和党政府所推行的单边主义外交政策是美国的孤立主义传统在 21 世纪新的表现形式。”“恰恰就是华盛顿所提出的孤立主义原则对日后美国的单边主义外交实践，即推行不受他国和国际机构影响，不建立和依靠联盟，完全独立地依靠自己的实力处理国际事务的外交政策具有重大而深远的影响。”^① 确实，单边主义在许多方面表现出与孤立主义相似的特征。但是，如果说支撑当前的单边主义的是美国的孤立主义传统，那么孤立主义背后反映的又是怎样的政治哲学呢？

这样，人们就追溯到了美国的建国神话，所谓的“美国例外论”或“美国特殊论”。按照赫什的说法，“单边主义和孤立主义是一对意识形态的孪生兄弟，都源自相同的‘例外主义’冲动——这是美国对世界其他地方（特别是对欧洲）不信任的深层根源。”^② 正是由于美国是特殊的，美国是例外的，美国即使在它不得不卷入外部世界、寻求其他国家支持时仍念念不忘其特殊的国家利益，极度关注其政策灵活性，不愿意受到别国或其他国际行为体的任何束缚。^③ 因此，虽然都意识到反恐需要国际社会携手合作，但是美国和其他许多国家在以何种方式进行国际合作方面有根本分歧。国际反恐合作中存在内耗

① 叶江：《单边主义与多边主义的相互转换——试析多边主义在布什第二任期回归的可能》，载《美国研究》2004年第4期，第66、61页。

② Michael Hirsh, “Bush and the World,” *Foreign Affairs*, September/October 2002, p. 30.

③ 关于美国的“例外主义”，可参见：陈东晓：《试论国际制度的本质特征及其与美国霸权的互动关系》，载《国际政治研究》2004年第3期，第11页。

现象。

三、国际多边合作：问题、 现状及建议

当前的国际反恐合作实际上存在着两派力量：一是试图通过建立国际机制来推进反恐行动的多边主义支持者；另一个则是美国主导的建立在对其特殊利益特别考虑之上的反恐联盟。由于对世界如何运转等根本性问题有不同的认识，这两派对对方的做法都不以为然。多边制度主义者批评美国的霸权主义作风，而美国则对多边制度的有效性嗤之以鼻。美国对国际多边制度的消极态度事实上将对国际多边反恐行动产生不利影响。

（一）问题

关于主要国家对国际机制形成和维护的影响，现实主义国际关系理论有一套比较有说服力的解释。该理论认为，国际机制基本上反映的是权力在国家间的分布。它们建立在大国对自我利益的计算之上，对国家行为并无独立影响。机制并不是获得和平的重要原因，但是处于支配地位的大国对于机制的形成非常重要。^① 美国著名的国际关系理论家肯尼思·华尔兹就曾通过回顾三国同盟和三国协约时期的同盟关系指出，如果没有

^① John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Winter 1994/95 (Vol. 19, No. 3), pp. 5-49.

一个主导性大国的推动，同盟并非一定需要以机制形式体现出来。^①换句话说，主导性大国的意志对于国际机制的形成可以起到关键性作用。因此，现实主义理论看来，国际机制主要反映了支配性大国的利益，但也正因为如此，国际机制是不稳定的。当支配性大国不再认为它的利益与某个国际机制保持一致时，那个机制就可能很难再发挥作用，甚至将无法维持。

虽然现实主义关于国际体制的这些论述在国际关系理论界仍然存有争议，但是它在某种程度上却在国际防扩散体制的发展中得到了体现。无论是20世纪50年代的“原子为和平”计划、60年代的《核不扩散条约》，还是90年代的《全面禁止核试验条约》，美国作为最早拥有核武器的国家以及核超级大国在提出、签订和维护这些倡议和条约的过程中都曾扮演过重要的角色。但是，冷战结束以后，特别是随着小布什政府的上台，美国在军备控制和防扩散领域里不断做出违背国际多边合作的事情。2001年10月，再次不顾世界舆论的呼吁，美国参议院拒绝批准美国行政当局已经签署的《全面禁止核试验条约》。同年11月5日，美国投票反对其盟国——日本提出的一项核裁军建议，因为该建议强调要采取实际步骤实施《核不扩散条约》第六条。^②2001年12月，小布什政府又决然地宣布退出《反弹道导弹条约》，这一决定于2002年6月生效。显

① John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Winter 1994/95 (Vol. 19, No. 3), pp. 5-49.

② 《核不扩散条约》第六条规定：“本条约的每个成员都承诺，本着善意，就有关早日停止核军备竞赛和进行核裁军的有效措施，以及就在严格、有效的国际控制下达成普遍和彻底的裁军条约，寻求谈判。”

然，美国的这些行动对国际不扩散和军备控制的重要协议造成了重大伤害。国际多边不扩散机制在近几年里的举步维艰不能不说与美国的政策倾向有直接联系。

在冷战结束以后一度发展迅速的国际多边不扩散合作陷入如此境地，也许对正在和将要展开的国际反恐合作不无借鉴意义。虽然在反恐和防止大规模杀伤性武器扩散方面所面临的危机迫切地需要国际社会加强多边合作，但是当前的国际力量对比使多边合作的基础依然相当脆弱，这一点通过回顾当前的国际多边反恐合作的现状就可以有个比较清楚的印象。

（二）现状

全球性多边反恐合作的最大舞台当然应该在联合国。即使是美国，小布什总统也多次到联合国发表演讲，呼吁国际反恐合作。“9·11”事件发生以后，联合国在反恐问题上迅速做出了回应。2001年9月28日，联合国安理会通过第1373号决议，要求所有国家冻结任何涉嫌从事恐怖主义行为的个人的资金或切断其经济来源，并对那些向这些人提供任何资金或经济来源的组织进行严厉打击。2002年4月，由联合国大会通过的《打击向恐怖主义提供财政资助的国际公约》生效。作为最具广泛性的国际组织，联合国的决议给反恐行动提供了最为有效的合法性保证，尽管联合国的行动有时会被武力信奉者贴上“缺乏牙齿”的标签。

除了那些全球性方案，许多国家也非常重视地区内的反恐合作。比如说：欧盟特别首脑会议于2001年9月审议通过了欧盟打击恐怖主义的“行动计划”；独联体国家内务部长理事

会会议于2002年9月决定加强独联体国家在反恐和缉毒方面的合作；上海合作组织于2002年6月签署了《关于地区反恐怖机构的协定》，决定建立常设地区反恐怖机构；东盟第八次首脑会议于2002年11月发表反恐宣言，表示要加强本国和集体努力，提高各国在反恐领域的合作与协调以及相互间情报交流的水平，预防和打击恐怖组织在东南亚地区的行动。此外，拉美和非洲的许多国家也纷纷加强合作，采取集体行动以抵制和打击恐怖主义活动。

再有，各地区之间的反恐合作有加强的趋势。2002年8月，东盟和美国就合作打击国际恐怖主义签署联合宣言；2003年1月，欧盟和东盟发表反恐合作联合声明，双方同意在东盟秘书处和欧盟相关机构之间建立信息沟通渠道，并在联合国领导下加强在打击跨国犯罪和国际恐怖活动等方面的合作。

如此种种情况说明，反恐虽然在近几年才成为主要国家的首要政策目标，但在这方面的国际多边合作已经取得了一些进展。这些合作为进一步推进国际反恐行动奠定了基础。但是，也应该看到的是，目前国际多边合作的许多内容仍停留在纸面或论坛阶段，国际多边反恐行动需要进一步具体化、实践化。当前依然比较严峻的反恐形势也说明进一步改进目前的国际反恐措施，力争形成比较有力的多边反恐机制已经刻不容缓。

（三）建议

要加强目前反恐行动的力度和反恐机制的权威性，首先要解决的一个问题也许就是如何形成各国普遍接受的有关反恐的国际规范。

毋庸置疑，恐怖主义的危害已经摆在世人眼前，反对恐怖主义也已经成为各国共同的目标，但是，对于什么是恐怖主义，以及由此所引申出的如何才是真正地打击恐怖主义，各国的认识并不一致。

美国在2003年2月发表的《打击恐怖主义国家战略》中开宗明义地指出：“2001年9月11日在（哥伦比亚）特区华盛顿市、纽约城和宾夕法尼亚发生的恐怖主义袭击是针对美国、其盟国以及文明社会这一观念的战争行为。没有任何理由可以给恐怖主义提供合法性。”（着重号为本文作者所加）然后，在同一文件中，当谈到当前恐怖主义威胁的性质时，美国更明确地指出：“……诸如贫穷、腐败、宗教冲突和种族争斗等基础性条件为恐怖分子加以利用创造了机会。这些条件中的一些是真实的，而另一些则是人为制造的。恐怖分子使用这些条件为其行为提供合法性并扩大其支持面。那种认为恐怖是应对这些条件和影响政治变化的合法手段的信念是使恐怖主义发展和成长的根本性问题。”可见，对于美国来说，恐怖主义是个描述性概念，是对行为的就事论事。它不愿意探究那种行为发生的原因，并武断地将探究恐怖主义发生原因这一行为与恐怖分子和支持恐怖主义扯在一起。

鉴于“9·11”事件对美国的冲击，美国对于恐怖主义的这种认识也许可以理解，但是这并不意味着美国对于恐怖主义问题的这种认识就是正确的，就有利于解决恐怖主义问题，这也不意味着其他国家就应该以美国的标准来看待恐怖主义问题。实际上，不公正的国际政治、经济结构确实是激发恐怖活动的根本性原因之一，不着眼于根除这些根本性问题，而仅仅靠武力铲除表面上的恐怖主义活动，那么恐怖主义必将“野火

烧不尽，春风吹又生”。所以，探讨恐怖主义产生的根源不是为了给恐怖分子寻找借口，而是为了更好地解决这一严重威胁人类文明和世界和平的棘手问题。可惜的是，关于如何看待恐怖主义这一问题，国际社会至今仍未达成共识。

其次，与这一概念相联系的是，各国也未能就怎样解决恐怖主义问题做出全球性的制度性安排。虽然自 2001 年以来，各国在金融、港口检查、打击跨国犯罪等问题上加强了以反恐为目标的国际合作，但是要形成直接针对次国家行为体的国际司法安排似乎还有相当的困难。毕竟，在当今的国际舞台上，国家仍是基本的行动单位。不论是发展中国家，还是发达国家，都还在相当大的程度上运用国家主权原则来保护自身的利益，这一点在美国对待国际刑事法庭的态度上表现得相当明显。也正因为这样，在国际机制实行某一具体措施时，国家是最常见的中介机构。各国能否同意形成可以直接对本国国内次国家行为体发挥作用的国际机制（哪怕是为了反恐目的），还只是停留在初步讨论的阶段。

第三，出口管制是国际多边制度中的一项重要内容，曾对防止大规模杀伤性武器扩散产生实质性的作用。然而，当前的国际出口管制制度仍然存在一些内在性问题，从而无法完全满足反恐任务的需要。

所谓“内在性”问题，是指这些问题的产生在很大程度上与国际出口管制制度的形成过程有关。当前的国际出口管制制度主要是由西方国家在第二次世界大战以后发展起来的。那一时期最重要、也最深刻的历史背景是东西方对峙。在那样的战略环境下，除了因为“稀缺性”这一经济学原因而控制战略物资出口外，以“反共”为主要内容的国家安全就成为西方管制

产品出口的关键性理由。如今，冷战结束已经十年有余，但是以西方国家出口管制制度为基础的当代国际出口管制体制仍然没有明确地将主要针对的目标从原来认定的国家实体转移到恐怖主义问题上来。恐怖主义活动和恐怖主义组织的组织结构显然与国家行为有重要差别，当前的国际出口管制制度在所要针对的主要目标上出现这种认知上的差距意味着它无法以最有效的形式将资源用于反恐行动。这应该是改革当前国际出口管制制度的首要考虑。

其次，正如上文已经提到的，由于现有的出口管制制度是建立在冷战时期西方国家的理念和基础之上的，它缺乏整合全球所有国家的包容性。反恐也许提供了一个超越东西方阵营划线的良好时机，可以成为重新整合全球力量的契机。国际出口管制体制必须超越它本身的歧视性，这样，它才可能得到更多国家的支持与合作，也才可能更加有效地达到防止恐怖主义与大规模杀伤性武器相结合的目标。

最后，与以上相关的是，当前有关国际出口管制的许多安排实际上维持着相当松散的组织形式。比如核供应国集团或导弹技术控制机制等在严格意义上都称不上正式的国际公约或官方的国际组织。通常的形式是若干个国家达成共识，形成一套相关物品和技术的出口控制清单，而各成员国将这套控制清单中的规定运用到其国内法中。如果国际出口管制机制可以改善它的包容性，真正成为得到所有主要国家认可的制度性安排，那么它对付恐怖活动的权威性和严密性显然将大大提高。

所以，总的来看，当前的国际反恐行动存在着多边主义和单边主义两条路线的竞争。小布什政府在国际反恐行动中极度强调美国特殊利益的做法会对反恐这一全球公共问题造成不利

影响。当前的国际多边反恐行动虽然取得了一些进展，但仍在许多方面需要加以改进。其中，努力建立起反恐的全球性法律规范、成制度性安排和调整出口管制制度是值得首先考虑的内容。

作者简介

(以姓氏笔画为序)

王义梳 复旦大学美国研究中心

刘永涛 复旦大学美国研究中心

牛海彬 复旦大学国际关系与
公共事务学院博士生

吴心伯 复旦大学美国研究中心

吴莼思 复旦大学美国研究中心

张家栋 复旦大学美国研究中心

赵可金 复旦大学美国研究中心

信 强 复旦大学美国研究中心

夏立平* 上海国际问题研究所

倪世雄 复旦大学美国研究中心