

建立国家安全委员会主导的 中国反恐机制*

李本先 梅建明 凌云翔

【内容提要】 中国当前面临的国内外反恐形势依然严峻：恐怖组织数量持续增加，且呈现出网络化、年轻化特点；爆炸、自杀式恐怖袭击成为恐怖组织的主要作案手段，造成大量人员伤亡；中东地区的极端组织发展迅速，反恐风险系数增加。由于在反恐组织体系、情报体系、武装力量、后勤保障、合作反恐等方面的不足，建立国家安全委员会主导的中国反恐机制已成为必然。具体而言，应该以总体国家安全观为指导，进一步完善组织体系、反恐情报、反恐专业力量、反恐资源保障等工作，全面构建中国的安全屏障，保障“一带一路”战略的顺利推进。

【关键词】 国家安全委员会 恐怖主义 反恐机制 一带一路

【作者简介】 李本先，国防科学技术大学博士后，武警警官学院讲师；梅建明，中国人民公安大学教授；凌云翔，武警警官学院教授

【中图分类号】 D815.5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0070-15

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504005

* 本文系国家社科基金项目“反恐维稳背景下边疆地区维稳战略研究”（14BZZ028）、中国博士后基金项目“大数据时代的反恐情报分析方法与技术研究”（2014M562572）、北京市社科基金项目“应对非传统安全威胁的首都大型活动反恐安保工作研究”（13JDFXB006）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部老师的宝贵意见，文中错漏由作者负责。

2013年11月12日，中国成立了国家安全委员会（以下简称国安委），它在国家安全应急反应中扮演重要角色，对指导中国反恐及国家安全工作具有重要的战略指导意义。这一机构是中国总体安全战略的组成部分，为国家安全战略实施提供重要保障。成立国安委也是国家为应对来自国内外的安全威胁采取的重要举措。在应对国家安全方面，非传统安全中的恐怖主义是国安委重点关注的内容之一。从其他国家的国家安全委员会的职责来看，反恐是其工作的重要组成部分，并由其主导。例如，美国在九一一事件后，《情报改革和反恐法案》创建了一个新的职位，即由国家情报总监整合反恐情报，以有效应对美国面临的恐怖主义威胁。^①

自其创建以来，中国国安委在反恐工作中的主导地位尚未得到充分体现。但从国际、国内反恐形势来看，中国非常需要类似国安委的机构来主导反恐工作。通过其整合和协调各部门力量，采取预防和打击相结合的措施，在短期内消除恐怖主义对中国边疆安全的威胁，并从长远角度制定消除恐怖主义生存土壤的战略规划，解决当前反恐工作中面临的诸多难题，以维护国家安全与社会稳定。

一、中国面临的反恐形势

综观当前国际反恐形势，总体可控，但形势不容乐观，恐怖主义的袭击范围和对象不断扩大，“独狼式”恐怖主义盛行。^② 反恐活动呈现出复杂化、国际化等新的特点。^③ 据美国2001年到2013年发布的《国家反恐报告》显示：世界反恐形势依然严峻，人类在短期内仍然无法消除恐怖主义，恐怖主义威胁将长期存在并影响国际安全。^④ 美国2011年6月发布的《国家反恐战略》（National Strategy for Counter-terrorism）认为：在未来20年，恐怖主义仍然是人类面临的巨大威胁之一。至少在2025年之前，全世界面临的反恐形

^① 张骥：《世界主要国家安全委员会》，时事出版社2014年版，第18-61页。

^② 《全球反恐形势依然不容乐观》，载《人民日报》2013年9月11日，第23版。

^③ 朱素梅：《当代有组织犯罪的发展趋势及成因》，载《国际关系学院学报》2008年第5期，第32-35页。

^④ 《美国发布2013年反恐报告》，财新网，2014年5月1日，<http://international.caixin.com/2014-05-01/100672507.html>。

势仍然严峻，反恐斗争也不会终结。^①

(一) 国际反恐形势严峻，并呈现新变化和新特点

2014年4月30日，美国国务院发布的《2013年国家反恐报告》显示，“2013年全球发生了9707起恐怖袭击，造成超过17800人死亡，大多数袭击发生在阿富汗、印度、伊拉克、尼日利亚等国家”。^②世界并不太平，“基地”组织的力量有所恢复，新的恐怖组织不断涌现，而且作案手法更加高明。

第一，国际反恐形势不容乐观。自20世纪60年代以来，恐怖主义在西亚、西欧、拉美、北非等地区泛滥，危害日益常态化。重大暴力恐怖活动持续攀升。据世界著名的反恐数据库“全球恐怖主义数据”(Global Terrorism Data, GTD)、美国国家反恐中心(National Counter-terrorism Center, NCTC)近十年的监测数据显示：全球恐怖事件逐年上升，世界反恐形势不容乐观(表1)。

表1 全球重大恐怖袭击案统计，2004—2013年

年份	袭击次数	死亡人数	受伤人数
2004	3 253	7 476	24 785
2005	10 845	13 898	38 687
2006	14 371	20 455	58 759
2007	14 433	22 737	66 875
2008	11 726	15 734	49 828
2009	10 984	15 324	47 989
2010	8 694	10 126	34 031
2011	5 700	12 533	22 816
2012	6 771	11 000	32 600
2013	9 707	17 800	50 300

资料来源：笔者根据美国历年《恐怖主义国别报告》整理制作，U.S. Department of State, *Country Reports on Terrorism, 2004-2013*, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/>。

^① The White House, *National Strategy for Counter-terrorism*, Washington, D.C., June 2011, pp. 1-10.

^② 《美国发布2013年反恐报告》。

从表 1 中可以看出，九一一事件后，世界仍然笼罩在恐怖主义的阴影之中。尤其在 2012 年到 2013 年之间，恐怖袭击导致的死亡人数上升了 61%，2013 年全球发生了近万起恐怖事件，与过去五年的平均水平相比上升了 30%，造成了大量人员伤亡（表 2）。

表 2 九一一事件后的重大国际恐怖袭击事件

时间	事件	死亡人数	受伤人数
2002.10.12	印尼巴厘岛两家夜总会连环爆炸	202	约 532
2002.10.23	莫斯科一剧院劫持人质案	129	不详
2004.3.11	西班牙马德里火车站爆炸	200	约 1 700
2004.9.1	俄罗斯别斯兰事件	338	1 296
2005.7.23	埃及红海旅游胜地 沙姆伊赫连环爆炸	90	290
2006.7.11	印度孟买铁路爆炸	200	825
2008.11.26-27	印度孟买连环爆炸	195	508
2009.10.25	伊拉克巴格达自杀式汽车爆炸	147	868
2009.12.8	伊拉克巴格达多起爆炸袭击	127	640
2010.1.1	巴基斯坦白沙瓦排球球场袭击	75	135
2013.9.21	伊拉克巴格达汽车炸弹袭击	79	225

资料来源：《九一一后重大恐怖袭击进程图》，搜狐网，2012 年 4 月 17 日，
<http://news.sohu.com/s2013/kongbuxiji/>。

从表 2 中可以看到，九一一事件后，重大恐怖袭击事件时有发生，造成的平均死伤率较高，公共场所或公共交通工具仍然是恐怖分子首选目标。在袭击手段方面，爆炸或炸弹袭击案件增多，自杀式爆炸袭击增加。据美国 2012 年发布的反恐报告显示：与 2010 年相比，2012 年发生恐怖袭击的国家从 70 个增至 85 个。同时，反恐遇到一系列难题：恐怖主义生存的根源难以在短期内消除、国际反恐合作陷入困境、恐怖主义的生存与作案模式发生了新的变

化。

第二，“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”（Islamic State of Iraq and the Levant, ISIL）迅速崛起，“东突”组织活跃。上世纪90年代，“基地”组织三号人物扎卡维在阿富汗成立了“统一与圣战组织”。2006年“伊拉克伊斯兰国”（ISI）宣布成立。借叙利亚战乱，ISI进入叙利亚并迅速扩张。2013年4月，ISI宣布与叙利亚反对派武装组织“胜利阵线”合并，ISIL正式成立。2014年6月29日，ISIL宣布建国。

该组织自成立以来，便有明确的政治目标，即要建立一个“伊斯兰国”，并宣称自身对整个伊斯兰世界（包括历史上阿拉伯帝国曾统治的地区）拥有权威地位。采取“圣战”的方式来实现其组织目标，该组织具有突出的反时代、反社会、反人类的恐怖主义组织特性，是继“基地”组织之后最具恐怖特征的组织。该组织的头目来自沙特阿拉伯，其成员主要为伊拉克、叙利亚等国的武装分子，并且积极吸收来自俄罗斯、德国、中国等国家的恐怖分子加入。组织成员大多有实战经历，根据目前相关部门的情报显示，有300多名“东突”恐怖分子加入ISIL，并参加了有关恐怖活动。这些恐怖分子在ISIL接受各种训练，随时有可能通过非法途径进入中国，因此中国面临着输入型恐怖分子的威胁。

第三，周边国家和地区持续动荡，中国处于弧形包围圈中。东南亚地区政局不稳定，恐怖组织异常活跃。随着中国反恐力度加大，“东突”恐怖分子的生存空间被挤压，他们借道与中国接壤的国家进入其他国家，接受训练后潜回中国，伺机作案。国外恐怖分子也可能在本国的反恐压力下，进入中国潜伏起来，伺机参与作案。

“东突”恐怖组织的大本营在国外，组织与策划恐怖事件的主要方式是境外策划、内外勾结。该组织的许多成员通过各种途径出国接受培训或参加战斗，然后秘密返回国内并隐匿起来，接到指令后再参与作案。从目前掌握的相关情报来看，在阿富汗战争、ISIL恐怖组织中，都有“东突”恐怖分子的身影。与新疆接壤的地区是恐怖组织活动的高发区，对中国边疆形成弧形包围圈，受这些地区的影响，一些“东突”恐怖分子参加战斗，接受这些组

组织的训练。有报道称，目前在美国的“东突”分子大约有 1 000 人左右。^① 一位联合国官员指出，“东突”势力与“基地”组织及其附属机构的关系非常密切，“他们一起训练、一起行动”。^② 由此可见，输入型恐怖分子将对中国的边疆安全带来巨大威胁。

（二）国内反恐形势不容乐观，反恐风险系数增高

受国际恐怖主义的影响，中国的反恐形势比较严峻。目前，中国面临的最主要恐怖威胁来自于“东突”恐怖组织，它是一股旨在分裂中国的恐怖主义势力，与国际恐怖组织密切勾结，在中国境内和邻国制造了大量骇人听闻的暴力恐怖事件，造成大量人员伤亡。“东突”恐怖组织中最危险的组织“东突厥斯坦伊斯兰运动”（简称“东伊运”，ETIM）于 2002 年被联合国列入世界最具威胁的恐怖组织之一。^③ 但是令人费解的是，2011 年美国将“东突”恐怖组织从世界恐怖组织的名单中撤出，这在一定程度上反映了美国在反恐行动中的双重标准。^④

纵观“东突”恐怖组织的发展历程，其经历了蛰伏期、发展期、膨胀期，特别是进入 20 世纪 90 年代后，“东突”恐怖分子的威胁越来越突出，制造了多起恐怖事件，且呈现出新的变化。^⑤ 在“东伊运”极端思想的煽动和人员渗透下，“东突”暴力恐怖活动带有明显的“基地”组织色彩。据不完全统计，自 1990 年至 2001 年，境内外“东突”恐怖势力在中国新疆境内制造了至少 200 起暴力恐怖事件，造成各民族群众、基层干部、宗教人士等 162 人丧生，440 多人受伤。^⑥ 2009 年 7 月至 2014 年 4 月，“东突”组织频繁制

^① 《东突黑白两道筹集资金 在美国境内千人隐秘活动》，中国网，2009 年 4 月 25 日，http://military.china.com/zh_cn/important/11052771/20090425/15450424.html。

^② 《如此“英雄”：本·拉登训练“东突”恐怖分子》，凤凰网，2011 年 5 月 3 日，http://news.ifeng.com/history/vp/detail_2011_05/03/6130371_0.shtml#locate。

^③ 《联合国为何认定“东突”为恐怖组织》，搜狐新闻，2002 年 9 月 13 日，<http://news.sohu.com/35/00/news203150035.shtml>。

^④ 《东突首脑已成基地指挥官 美从恐怖名单中删除东突》，凤凰网，2011 年 5 月 13 日，http://phtv.ifeng.com/program/xwjrt/detail_2011_05/13/6372587_0.shtml。

^⑤ 20 世纪 90 年代以来，在中国境内外的“东突”势力为实现建立所谓“东突厥斯坦国”的目的，策划、组织了在中国新疆和有关国家的一系列爆炸、暗杀、纵火、投毒、袭击等暴力恐怖事件，严重危害了中国各族人民群众的生命财产安全和社会稳定，并对有关国家和地区的安全与稳定构成了威胁。

^⑥ 《国信办发布〈恐怖主义的网上推手〉电视专题片》，搜狐网，2014 年 6 月 24 日，<http://news.qq.com/a/20140624/059629.htm>。

造恐怖事件。

第一，“东突”恐怖组织向网络化方向发展。2014年6月24日，国家互联网信息办公室发布《恐怖主义的网上推手——“东伊运”恐怖音视频》电视专题片。该片揭示了暴恐音视频的危害及其与暴力恐怖违法犯罪活动之间的联系，并将境外“东伊运”组织指挥、网上传播暴恐音视频、煽动境内恐怖活动的行径公之于众。^①从近年来侦破的案件来看，“东突”恐怖分子也借助网络宣传极端宗教思想，积极吸收激进青年加入恐怖组织。同时也借助网络购买恐怖袭击的炸药、服装。例如，在昆明“3·1”恐怖事件中，恐怖分子作案时所穿服装便是通过网络购买的。在2009年的“7·5”事件中，热比娅利用网络发布各种信息，煽动相关人员从事恐怖活动。在这些恐怖事件背后，网络均发挥了重要作用。互联网改变了新疆暴恐活动的爆发和传播规律，^②也成为恐怖分子主要的活动阵地之一。在新疆等地，“东伊运”利用社交网络传播扩散各种恐怖视频，宣扬宗教极端思想，煽动所谓的“圣战”。^③未来“东突”恐怖组织将会充分利用网络传播恐怖主义思想，发布各种恐怖袭击信息，以制造更多恐怖事件，网络化生存将是其生存的重要方式。

第二，作案地有向内地扩散的趋势。2014年1—4月，“东突”恐怖组织先后在乌鲁木齐、北京、昆明制造了三起恐怖事件，这反映出“东突”恐怖组织在其生存空间被压缩后，有向内地扩散的趋势。例如，在北京“10·28”恐怖事件中，恐怖分子对作案地进行了周密勘察，购买了作案汽车，不远千里，以汽车和汽油为主要手段，在具有重要政治经济影响的地点作案，以期引起其他恐怖分子的注意，制造更大的轰动效应。^④在昆明“3·1”事件中，恐怖分子辗转多个省份，在有共同信仰、具有存在感与归属感的地方隐藏，选择在人口密集的昆明火车站，实施疯狂的暴力恐怖活动，造成31名无辜民众死亡、141人受伤。从目前的发展趋势来看，“东突”恐怖分子正积极向内地发展其恐怖势力，特别是与新疆接壤、有共同宗教信仰及生活习惯的一些

^① 同上。

^② 李兵、陈晓杰：《部队在稳疆兴疆中应把握的几个问题》，载《国防参考》2015年第10期，第1-5页。

^③ 钟坚：《大陆网络反恐的现实困境》，载《凤凰周刊》2015年第3期，第40-41页。

^④ 李本先、周艳萍、梅建明：《“10·28”恐怖事件对我国反恐工作的启示》，载《中国人民公安大学学报》（社会科学版）2014年第2期，第74-79页。

地区，成为“东突”恐怖组织招募新成员的高危地区，这是值得注意的一个新动向。

第三，作案方式出现新变化。从近几年发生的恐怖事件来看，“东突”恐怖组织的主要作案方式为爆炸、暗杀、劫持、纵火等，同时自杀式袭击案件较多，这主要是因为自杀式袭击的杀伤力更强，且容易引起社会关注和民众恐慌。另外，自杀式袭击的成本较低，隐蔽性较强，成功率高。因此，对恐怖组织来说，自杀式袭击是一种低成本、高收益的袭击手法。

与国际恐怖组织的发展趋势相一致，“东突”恐怖分子在近年制造的恐怖事件中，也倾向于将自杀式恐怖袭击作为其制造恐怖袭击的重要方式。特别是在“10·28”恐怖袭击事件中，“东突”恐怖分子采用汽车加汽油的自杀式方式袭击，与九一一事件中“基地”组织利用民航客机制造恐怖袭击以及在巴基斯坦等地频繁发生的自杀式汽车炸弹袭击，在作案方式上基本相同。

（三）恐怖主义的生存机理复杂，根源难以消除，反恐遭遇难题

恐怖主义的生存机理是一个复杂的社会系统，在这个系统中，涉及其生存的因素包括：经济、政治、文化、宗教、群体利益、国家利益等。恐怖主义从哪里来？其发展背后的动力和原因是什么？这些都需要进行分析研究。

第一，贫穷是恐怖主义发展的催化剂。经济因素是恐怖主义产生与发展的一个重要原因，经济落后导致贫穷，部分人员因贫穷而加入恐怖组织。当然，贫穷并不必然导致恐怖主义，但是在一定程度上促进了恐怖主义成员规模的扩大。

第二，极端宗教信仰是恐怖主义活动的护身符。恐怖主义较为泛滥的地区，大多也是宗教活动较为盛行的地方。恐怖分子往往通过歪曲宗教教义，对部分有激进思想或有意加入恐怖组织的人员进行洗脑，诱使其加入恐怖组织。在活动过程中，也往往打着宗教旗号，从事极端恐怖主义活动。实际上，宗教信仰并不会导致恐怖主义，只是被恐怖主义所利用，进行非法恐怖活动。

第三，文化冲突是恐怖主义产生的主要根源。文化是政治、经济、宗教等多种因素的综合体。文化冲突是组织群体之间在互动过程中由于抵触或对立状态所感受到的一种压力或冲突。在恐怖分子群体中，他们的生存环境或群体文化在现代文明的推动下受到了影响，从而引发对抗，进而产生冲突，

试图寻求政治、经济或文化上的独立，因此诉诸恐怖主义活动。

第四，个别大国主导的国际反恐模式难以奏效。自2001年九一一事件后，美国及其盟国发动了阿富汗战争打击“基地”组织及其盟友阿富汗塔利班政权，发动伊拉克战争推翻萨达姆政权。尽管美国主导的反恐战争取得了击毙本·拉登、重创“基地”组织的积极成果，但是“越反越恐”的困境从一个角度也反映出过去十多年来，美国等少数大国主导的国际反恐模式带来的问题。以单边主义为基础、以武力打击为手段，由大国主导的国际反恐模式既难以实现相关国家利益的协调，也难以实现不同文明之间的平等对话与交流，因而难以从根本上消除恐怖主义的社会温床。事实上，在打击恐怖主义的过程中，人类必须联合起来进行反恐，以避免反恐陷入“公地悲剧”，最后威胁到多方利益。

除了上述四个因素外，政治不稳定等也是恐怖主义滋生的根源。总体来看，恐怖主义滋生的根源在短期内难以消除。而且在反恐过程中，很多国家往往采用武力打击，忽视综合治理，导致国际反恐遭遇难题，出现“越反越恐”的奇怪现状。

二、中国反恐体系面临的挑战

面对国际、国内恐怖主义的威胁，中国正积极采取措施加强对恐怖主义的治理力度。2011年10月24日，全国人大常委会审议了《关于加强反恐怖工作有关问题的决定（草案）》，明确了恐怖活动及其组织和人员的定义，^①并正在推进《反恐法》的制定。但从目前的反恐形势来看，中国仍然面临着很多难题，现有的反恐机制仍面临严峻挑战。

（一）组织体系有待完善，指挥控制能力偏弱

高效的组织体系是完成反恐工作的重要保障。目前，中国的反恐常规工作主要由公安部反恐局统筹完成，武警等进行协助。在组织体系方面，形成自上而下的垂直领导体制，武警协助公安进行相关的反恐工作。在行动过程

^① 《中国首次明确恐怖组织定义》，网易新闻，2011年10月25日，<http://news.163.com/11/1025/01/7H655BII00014AED.html>。

中，公安部门承担了综合反恐角色，集指挥、协调、情报、行动与防范等功能于一体。这种体系在以武力反恐为主的工作中，可以取得较好的效果。但在应对大型反恐事件时，则难以全面协调各方力量，而且反恐工作是一个集情报、战略、战术、战役打击为一体的综合治理体系，整个工作涉及多个部门。在目前的领导体制中，缺乏超越各部门但同时能够协调、指挥各部门行动的统一的组织体系。在具体反恐行动过程中，相互之间推诿、责任不明确、各自为政的情况时有发生。总体而言，中国缺乏一个具备明确的权力且具有相当协调能力的指挥与协调部门全面统筹领导国家反恐工作。

（二）情报体系不健全，情报融合困难

情报是反恐工作中的一个重要环节。与普通犯罪情报相比，反恐情报更具时效性、综合性、隐蔽性、分散性等特点。^① 高效、准确、及时的反恐情报是预防与打击恐怖主义的重要保障。但中国的反恐情报体系不健全：缺乏专业的数据库和情报分析人员、反恐情报组织体系不健全、技术情报投入力度不大、人力情报培养难等问题。^② 目前，充分利用大数据时代的技术手段，加强专业反恐数据库建设，真正实现反恐数据融合与情报共享，仍大有可为。在国际上，国际反恐情报合作障碍重重。在此情况下，如何有效实现情报预警，发挥情报辅助决策的功能，以化解恐怖风险，仍是中国面临的重大挑战。

（三）武装力量分散，力量建设有待加强

反恐战争的对象是恐怖分子，与普通的犯罪分子相比，恐怖分子更具残忍性、特殊性。这决定了在打击恐怖主义的过程中，需要专业的打击力量。目前，世界主要国家都组建了自己的反恐部队，如英国特别空勤团、法国宪兵干预队、德国国防军第九大队、美国陆军特种部队等。^③ 中国也组建了本国的反恐部队，这些部队分散在各大军区、公安特勤、武警特战队等，涉及公安、武警、陆军等领域，在地域上又分散在各个地区。机构之间的协调也存在问题，由于很少进行联合作战演习，在执行具体任务时，相互配合不畅。这虽然与中国的国情或军情相符合，但当面对重大恐怖事件时，这些分散的

^① 梅建明：《反恐情报与危机管理》，群众出版社 2007 年版，第 84 页。

^② 李本先、梅建明、张薇：《对反恐情报体系构建中几个问题的思考》，载《情报杂志》2014 年第 4 期，第 1-5 页。

^③ 赵渊：《城市飞虎——世界著名反恐部队》，化学工业出版社 2012 年版，第 2 章。

力量无法及时调遣并开展良好的合作，往往会错失反恐良机。

（四）后勤保障困难，资源供应不足

有力的后勤保障是反恐作战的重要物质基础，也是国家经济力量与反恐行动的桥梁和纽带，更是反恐部队战斗力生成、发挥和再生成的基础。^① 反恐的后勤保障涉及财务、营房、物资器材、技术、油料运输、卫勤、装备保障等。这些保障体系构成一个立体的作战环境，需要各方力量的配合与支援。从中国当前的反恐后勤保障来看，在技术装备保障方面，与国际反恐部队的装备差距较大，一些高精尖的特殊装备难以研发与引进，如高性能直升机。营房、运输、卫勤等保障体系特别是综合保障体系尚未完全建立。这导致在应对重大突发事件时，资源供应不足。例如，在“7·5”事件中，中国的后勤保障较为困难，物资运输难以满足要求。

（五）国际反恐合作面临挑战和困难

恐怖主义是人类共同的敌人，需要各国携手打击。恐怖网络国际化使恐怖活动跨越国界，因此，打击恐怖主义应加大国际合作力度。近年来，中国积极参与国际反恐合作。例如，成立上海合作组织，进行区域性反恐演习，与部分周边国家签署反恐合作条约。但从目前的情况来看，中国在国际反恐合作中面临许多难题：一是缺乏反恐法律保障。时至今日，中国没有一部正式的《反恐法》来确保反恐工作的有序进行。没有明确的法律保障，将会引起反恐争议，在国际合作中容易产生分歧。二是难以建立情报共享机制。对中国来说，“东突”恐怖主义的大本营在国外，要深入了解其活动，必须要与相关国家共享情报；但现实情况是，许多国家为了特定国家利益或目的，不愿与中国分享有关情报。三是跨国打击恐怖主义活动面临困难。目前，中国提出“一带一路”战略规划，但该战略的安全保障是一个难题。同时，随着中国海外投资增多，一些恐怖组织将矛头对准中国的海外投资者，这使投资者的利益频频受到侵犯，因此如何保障中国海外投资不受恐怖主义的威胁，是中国在国际反恐中遇到的最大难题。此外，在国际执法合作中，中国在风险评估、信息共享、情报交流等方面仍存在诸多不足，国际合作有待加强。

^① 陈二曦、孙慎灵、李慧智：《反恐保障》，人民出版社2003年版，第171-175页。

三、建立中国国家安全委员会主导的反恐机制

九一一事件后，为了应对恐怖主义对中国的威胁、保障国家安全，公安部设立了反恐局。为了配合上合组织成员国的反恐合作、适应国家反恐战略需要，2001年中国成立了国家反恐怖工作协调小组。2013年，国家反恐怖工作协调小组升格为国家反恐工作领导小组，以协调各部门反恐工作。2013年中国成立国家安全委员会，以应对国家安全面临的威胁，其中恐怖主义问题是其关注的重点。随着国内外反恐形势的剧变，中国反恐进入深水区，2014年成为中国反恐最严峻的一年。如何在国安委的领导下，协调反恐机构，整合现有反恐资源，建立一个目标坚定、信息灵敏、判断准确、反应快速及措施到位的全新反恐机构，^①是一个急需解决的问题。

具体而言，应当由国安委全面协调、指挥与推进中国的反恐工作，理顺指挥关系，健全情报体系，加强国际合作与交流，强化反恐后勤保障体系，全面统领中国的反恐工作，以实现资源整合、合力反恐、立体打击的整体效应，为维护我国的国家安全与社会稳定提供决策支持，全面保障“一带一路”战略的实施，特别是应对非传统安全的威胁，维护中国国家利益。

（一）建立健全国安委主导下的反恐组织体系

美国是国家安全委员会这一机构和制度的首创者，其设计理念、机构设置和功能运用上的经验为各国提供了借鉴。美国的国家安全委员会在反恐中具有重要地位和作用。^② 2001年9月11日，纽约世贸大楼遭到恐怖袭击，从那一刻开始，美国的国家安全委员会有了一个新的使命——反恐。^③ 对中国来说，面对国内外反恐压力，国安委在反恐工作上责无旁贷，站在国家总体安全高度，强化国家安全体制的集中与统一。^④ 由国安委来主导中国的反恐工作，应将反恐纳入国家安全战略，全面协调反恐工作，使其成为反恐的实体组织。在国安委之下成立联合指挥部，统一指挥，全面统筹协调反恐工作，

^① 陆钢：《反恐 国安委责无旁贷》，载《社会观察》2014年第4期，第7-9页。

^② 张骥：《世界主要国家国家安全委员会》，第61页。

^③ 汪波、樊冰：《美国国家安全应急体制的改革与启示》，载《国际安全研究》2013年第3期，第139-142页。

^④ 复旦大学国际关系与公共事务学院“国务智库”编写组：《安全、发展与国际共进》，载《国际安全研究》2015年第1期，第53-54页。

整合反恐行动的作战力量，统帅反恐行动意图。此外，应在国安委之下设立一个专门反恐部门，建立等级式组织结构，下属机构实行扁平化管理，负责在反恐指挥及控制方面做出战略决策，全面协调各方反恐力量。同时，制定有效的反制性战略传播计划，加强对恐怖主义的基础理论研究，特别是恐怖主义的根源、网络恐怖主义、风险评估、反恐情报、反恐行动作战样式等的研究。另外，在健全组织体系过程中，国安委内部应专门设立一个二级区域部门，负责统管各区域反恐工作，理顺各区域之间的反恐合作关系。

（二）情报主导反恐，强化情报体系

预防与打击相结合是反恐的重要策略。从长远来看，预防远比打击重要，在预防过程中，情报主导反恐，可以有效打击“东突”恐怖势力。世界上许多国家都通过国家安全委员会来主导反恐情报。美国在《2014 年国家情报战略》中，确立了七项情报战略，^① 其中就包括反恐。中国的国安委有必要设立专业的反恐情报中心，统领全国反恐情报的收集、处理及风险评估等工作。同时要明确国安委下属的反恐情报机构在维护国家安全、打击恐怖活动中的特殊地位，理顺情报机构之间的关系，明确反恐情报机构的任务和手段，提高反恐软实力。此外，在反恐情报中心设立相应的反恐智库，评估我国的反恐形势，协助制定反恐规划，并实施应急策略。在反恐情报体系中，要强化数据库建设，整合各种数据，建立智能情报分析体系；强化人工或技术情报，培养反恐情报“线人”，加强对技术手段在反恐中的应用研究，特别是大数据技术、网络科学、无线传感器、高空卫星侦察、航天侦察技术在反恐中的应用；建立反恐情报融合机制，实施军地联合情报信息保障，健全反恐情报的收集、处理、交流、保密等制度，加强对恐怖分子的社交媒体、资金账户的监测与控制，重视反恐指挥与情报信息系统的建设；强化情报队伍建设，广招各方人才，构建立体的情报主导反恐工作机制。

（三）整合武装力量，组建反恐部队

反恐专业力量是打击恐怖主义的关键性要素。针对中国当前武装力量较

^① 美国 2014 年国家情报战略中的七项战略情报分别为：战略情报、超前情报、当前行动、网络情报、反恐、反扩散和反情报七项使命，以及一体化使命管理、一体化事务管理、信息共享与防护、创新、人力资源和伙伴关系六种途径。Office of the Director of National Intelligence, *The National Intelligence Strategy of the United States of America 2014*, Washington, D.C., 2014, pp. 6-10.

为分散的情况，在国安委的主导下，组建专业的反恐部队，同时在国安委之下成立专门的反恐领导机构，全面负责反恐力量的建设与规划，整合现有反恐力量。具体而言，在国安委领导下，将现有反恐力量从各部门划分出来，整合公安、武警以及其他军兵种中的特战力量，成立一支专门的反恐特种部队，主要负责反恐行动，实现跨区作战。另外，组建专业的技术反恐力量，建立防化、排爆等专业反恐分队，以应对未来可能发生的各种恐怖袭击。强化空中、海上反恐力量建设，加大反恐力度并提高反恐效率。加强反恐专业力量的实战化训练、综合战斗技能训练特别是反劫持、反爆炸、反骚乱的处置训练，科学制定训练大纲，保证训练内容、训练保障、训练方法的实战性。

（四）整合后勤资源，优化保障体系

恐怖事件具有突发性特点，这决定了反恐部门在执行任务时，必须高效、精干，具备较强的机动能力，而机动能力只有在后勤保障体系的支持下才能真正形成战斗力。在后勤保障方面，在国安委主导下，应该加强以下两方面工作：一是研发与配备专业的反恐技术装备。决定反恐战争胜败的要素包括人和武器，关键是人，但也离不开专业的装备。从中国现有装备来看，无论是武器装备还是情报装备大多是传统装备，无法适应未来恐怖袭击的现实需要，因此有必要根据中国现有的反恐装备实际，采取自主研发和引进消化的方式，提升现有装备的保障能力。在研发过程中，加强对民用技术的转化，借力民间专业技术力量推动反恐技术装备的转型升级。加强反恐后勤保障医疗装备的研发，成立相应的研究机构，开发适合中国反恐国情的一体化医疗装备，并在部队中培养反恐医疗人才。二是转变反恐后勤保障模式。改变当前自给自足的保障模式，建立区域一体化后勤保障体系，拓展保障渠道及方式，采取地方与部队、上级与下级、属地与导地以及自主与委托的保障模式，特别是在新疆地区，需要建立反恐后勤保障基地，适当储备后勤资源，全面保障反恐部队的后勤资源。

（五）主导国际反恐合作，共同预防与打击恐怖主义

面对中国反恐在国际合作中遇到的难题，国安委有必要主导国际反恐合作，在其下属机构中，依靠当前的组织机构和人员，成立相应的指挥与协调机构，强化国际反恐合作。

一是加强与美国、土耳其等国的合作与交流。美国已经成为“东突”的大本营，也是国际反恐的领导者。在中国的反恐问题上，美国一直采取双重标准，对中国指手画脚，并且干扰中国反恐，暗中积极扶持“东突”恐怖组织，以达到影响或牵制中国发展的目的。土耳其是“东突”恐怖分子活动的关键国家。因此，必须加强与美国和土耳其的对话与交流，构筑多边反恐机制，走联合打击之路。同时努力在反恐问题上形成共识，签署反恐条约，确保中国的反恐行动有序展开。

二是加强国际反恐情报的交流与共享。恐怖分子的活动异常隐蔽，如果没有相应的情报共享机制，很难掌握“东突”在国外的活动情况。因此，在国安委主导的反恐机制中，有必要成立相应的反恐情报机构，对“东突”情报展开专业搜索，并与国外的情报部门建立反恐情报共享与交流机制，及时掌握“东突”恐怖分子的动态发展情况。

三是在国安委的主导下，建立“一带一路”战略的安全保障体系。“一带一路”是中华民族复兴的关键性战略，安全保障问题是实施这一战略的关键性步骤。因此，由国安委牵头，统筹现有反恐部门和力量，共同探讨并建立“一带一路”的安全保障体系特别是应对恐怖主义威胁和有组织犯罪的安全系统，以确保“一带一路”战略实施不受恐怖主义威胁，保障国家经济、政治等方面的利益。

四是强化国际合作执法力度。为了有效开展国际合作和跨境打击恐怖主义行动，需要在国安委主导下，加强与周边国家的磋商，签订区域性反恐公约。另外，强化上合组织、东盟反恐合作机制的功能。必要时，在征得相关国家同意后，可以对境外的恐怖组织训练营、指挥中心实施跨境联合打击。当然，这种跨境国际执法合作需要相关国家进行充分的沟通与协调。

[收稿日期: 2015-05-12]

[修回日期: 2015-05-30]

[责任编辑: 杨立]