

國際反恐合作面臨的新挑戰及其績效評估

潘 光*

目 次

- | | |
|----------------------------|-------------------------------|
| 一、9·11事件以來國際恐怖主義發展
的新態勢 | (四) 對國際反恐合作在綜合治理
方面的努力形成挑戰 |
| 二、國際反恐怖合作面臨的新挑戰 | 三、當前國際反恐怖合作的主要領域
及其績效評估 |
| (一) 對國際反恐合作的法律基礎
形成挑戰 | (一) 當前國際反恐怖合作的主要
領域 |
| (二) 對國際反恐合作的機制和效
率形成挑戰 | (二) 對當前國際反恐怖合作現狀
的績效評估 |
| (三) 對國際反恐合作的裝備和技
術形成挑戰 | |

9·11事件發生後，國際社會加大了對國際恐怖主義的打擊力度，使國際恐怖團夥遭受重創。伊拉克戰爭導致全球範圍極端勢力的上升和暴力衝突的加劇，又引發了新一輪恐怖攻擊的狂潮，形成了中東-中亞-南亞-東南亞「恐怖高危」弧形地帶。近期阿富汗、巴基斯坦局勢的惡化，使這股恐怖、暴力勢頭有增無減。在這樣的形勢下，國際恐怖主義呈現出一些新的發展態勢，使國際反恐合作面臨嚴峻挑戰。

一、9·11事件以來國際恐怖主義發展的新態勢

就全球範圍而言，9·11事件以來國際恐怖活動主要呈現出如下一些新的發展態勢。

一是**高科技化趨勢**。隨著當前科技的發展和電腦網路技術的普及，恐怖分子越來越多地使用生物技術、化學技術、核技術、網路技術等高科技手段。據俄羅斯官員透露，在2001年和2002年，曾有恐怖組織設法對兩個核彈頭的儲存設施和核武器運送列車進行偵察，但該陰謀最終沒有得逞。¹ 儘管恐怖組織獲取核武器有一定的難度，但他們搞到放射性物質和核材料製作「臟彈」卻並非難事，因為「全世界有這種材料的

* 上海社科院上海合作組織研究中心主任

¹ 「恐怖主義的未來」，載美國《發現》月刊2006年7月號。

地方數以百萬計」²。據美國《基督教科學箴言報》報導稱，2001年以來，基地等恐怖組織建立的網站幾乎以每天2個的速度增長³。根據美國陸軍首席資訊官史蒂文·鮑特爾將軍的統計，這些恐怖組織已經創建了5000多個網站。⁴ 因此他認為，恐怖組織正「將戰爭從現實空間轉移到網路空間」。⁵ 在2006年英國警方破獲的陰謀攻擊赴美航班未遂案件中，恐怖分子計畫用新型液體炸藥炸毀飛機，這說明他們一直在研究、改進使用化學手段實施恐怖活動的技術。到2007年6月底，英國又發生了由高智商的「醫生幫」策劃的恐怖活動。在前俄羅斯特工利特維年科被害案中，兇手更採取了前所未見的「放射性」手段。有學者擔心，不久後恐怖組織可能使用機器人實施恐怖攻擊，因為機器人的造價已大幅下降。⁶ 一些學者指出：「如果恐怖主義分子在未來把手中的步槍和炸彈換成神經毒氣、粗糙的核裝置、熱尋導彈和其他種種可怕的武器，那將會給人類帶來深刻的消極影響。」⁷ 許多專家認為，恐怖分子越來越可能獲得大規模殺傷性武器或製造這些武器的技術，因而生物、化學恐怖襲擊，核(放射性)恐怖襲擊和網路恐怖襲擊將成爲今後恐怖活動的主要形式。⁸

二是鬆散化趨勢。由於國際社會反恐鬥爭的強大壓力，基地等恐怖組織改變原有的「金字塔」式集中指揮模式，轉而採取相對鬆散、化整爲零、各自爲戰的運作方式。如本·拉丹等基地組織核心領導人在屢遭重創後轉入地下或幕後，不再直接地、頻繁地出頭露面，但是與基地組織的行事方式如出一轍的分散的、零星的、此起彼伏的恐怖攻擊卻持續不斷，而且數量有增無減。《2006年美國國家安全戰略》指出：「恐怖分子的組織越來越分散。他們不再依賴集中的指揮系統。」⁹ 這種鬆散的活動模式不僅易於隱蔽，而且更容易發動突然襲擊，還可以隨時調整攻擊的目標和發達攻擊的時間，因而使反恐機構收集資訊、掌握敵情、及時應對的難度也相應加大。最近在加拿大、英國、阿爾及利亞、沙特以及埃及發生的一些恐怖案件中，警方發現恐怖團夥的作案手法與基地組織有一定的相似之處，但又很難掌握它們與基地組織直接聯繫的確鑿證據。需要指出，隨著鬆散化趨勢的發展，資訊網路技術已成爲恐怖組織保持聯絡，進行跨國、跨地區協調的主要手段。據報導，在2001年11月阿富汗塔里班政權垮臺之際，紛紛逃竄的基地組織成員中「每兩人就有一人腋下夾著筆記本電腦」。¹⁰ 近期，基地組織設計了一個依靠網際網路電子郵件和電子佈告欄的通訊網絡，可使其成員迅速、暢通地交換資訊而又沒有被抓獲的危險。現在，對於那些分散在世界各地又不便於碰頭的恐怖組織和恐怖分子來說，手機和互聯網無疑已成爲交流資訊，協調行動不可或

² 「恐怖主義的未來」，載美國《發現》月刊2006年7月號。

³ 張世強：「網路恐怖——資訊時代的新威脅」，載《中國國防報》2007年6月19日。

⁴ [美]《防務新聞》網站，2007年4月12日。

⁵ (美)《防務新聞》網站，2007年4月12日。

⁶ 路透社倫敦2008年2月27日電。

⁷ 希歐多爾·A·哥倫比斯：《權力與正義》，華夏出版社1990年版，第476頁。

⁸ 納丁·古爾等：《恐怖主義的新面孔》，倫敦和紐約，2002年版。

⁹ *The National Security Strategy of the United States of America*, March, 2006, P.9

¹⁰ [美]《防務新聞》網站，2007年4月12日。

缺的工具。

三是意識形態化趨勢。在組織聯繫日趨鬆散的情況下，許多新生的恐怖集團是自發形成的，而將這些人凝聚在一起的便是極端主義的意識形態。在基地等極端主義恐怖組織中，恐怖暴力被視為是淨化伊斯蘭社會，弘揚伊斯蘭教法，清除「邪惡」的重要手段，而每一個穆斯林都可以採用這種手段去贏得真主的愉悅。「聖戰者」無論是在屠殺無辜平民或是在戰場上殺敵時遇難，只要他懷有純潔的動機，就可在進入天堂時受到歡迎¹¹。那些被「邊緣化」的社會群體和涉世不深的青少年，就極易受「聖戰」理論的誘導走火入魔。反恐專家就此指出：「意識形態在恐怖組織招募和訓練新成員過程中起著非常重要的作用」¹²。《2006年美國國家安全戰略》在分析反恐戰爭所面臨的挑戰時認為：恐怖組織「更多地依託一些由共同意識形態鼓動的小團體。」¹³ 需要指出，在伊拉克戰爭、黎以衝突、對加沙的「定點清洗」等事件中，大批無辜百姓傷亡，使伊斯蘭世界廣大民眾對西方、特別是美國的仇恨大大加劇，為國際恐怖主義的意識形態化趨勢創造了客觀條件。值得注意的是，目前互聯網在轉播極端主義過程中越來越重要的角色，很多「聖戰分子」是「通過互聯網接受基地組織的宣傳的」。¹⁴ 比如，有的極端主義網站就宣稱，「聖戰者」無論是在屠殺無辜平民或是在戰場上殺敵時遇難，只要他懷有純潔的動機，就可在進入天堂時受到歡迎¹⁵。2008年1月2日，英國的一家伊斯蘭網站公然敦促青年穆斯林男子起來反對諸如「首相戈登·布朗和前首相托尼·布雷爾」這樣的「異教徒」。¹⁶ 英國聯合情報委員會前主任保利娜·內維爾-鐘斯認為，人們「不應該忽視這類問題。這確實代表了宣傳戰的一種動向，而宣傳戰是我們不應忽視的。這畢竟是一場關於意識形態的鬥爭」。¹⁷ 需要提一下的是，除了宗教極端組織外，近年來迅速發展的「生態恐怖主義」組織也具有越來越強的意識形態色彩。如在歐美均有分支的極端組織「地球解放陣線」，就打著「保護生態」、「解放地球」的旗號破壞研究設施，焚毀新建樓盤，甚至攻擊文化體育盛會。¹⁸

四是本土化趨勢。近年來發生的印尼巴厘島、印度孟買、孟加拉達卡、阿爾及利亞阿爾及爾等地的連環爆炸案，基本上都是由土生土長的恐怖分子策劃實施的。2006年6月，加拿大警方曾破獲了一起製造恐怖活動未遂的案件，十幾名涉案的恐怖分子均為當地青年或是已經久居於加的外國移民。前不久英國警方破獲的恐怖未遂案件中，涉案的24名恐怖分子均為英國公民，其中大多數來自倫敦東部。2007年4月11日在阿爾及利亞首都阿爾及爾發生的汽車炸彈爆炸案，完全由土生土長的「伊斯蘭馬格裏布

11 瑪麗·哈伯克：《瞭解敵人：聖戰分子的意識形態及恐怖戰爭》，耶魯大學出版社2006年出版，第163頁。

12 希賴爾·弗萊德金等：「伊斯蘭主義與恐怖主義：意識形態層面解讀」，美國哈德遜研究所編輯出版，《伊斯蘭分子意識形態當前發展趨勢》（第2卷），2005年，第4頁。

13 *The National Security Strategy of the United States of America*, March, 2006, P.9

14 [德]《明鏡》週刊網站，2007年4月11日。

15 瑪麗·哈伯克：《瞭解敵人：聖戰分子的意識形態及恐怖戰爭》，耶魯大學出版社2006年出版，第163頁。

16 路透社倫敦2008年1月15日電。

17 路透社倫敦2008年1月15日電。

18 [英]《泰晤士報》網站，2008年3月11日。

基地組織」實施。荷蘭學者經過深入研究後發現，歐洲的基地組織成員正在逐漸本土化。¹⁹ 其中的原因，與導致前面提到的鬆散化趨勢和意識形態化趨勢的因素密切相關，同時也有技術性因素。9·11以後，國際社會加大了打擊恐怖分子的力度，各國在反恐情報交換、監控人員和資金的跨國流動、交通樞紐的安全檢查等方面的合作大大加強。在這種情況下，國際恐怖勢力的跨國聯絡和作案更加困難，被迫有所收斂，因而本土恐怖分子成爲實施恐怖活動的主力。一些長期潛伏或自發組成的本地恐怖組織開始積極活動，在弱勢群體和受極端主義思想影響的青少年中招募人員、籌集資金，並在本土進行培訓，策劃和實施恐怖活動，使當局防不勝防，其危害性更甚。

五是靈活多變趨勢。9·11前後，國際恐怖集團往往以劫持飛機爲手段，將軍事和政治目標作爲主要攻擊物件。此後，各國對機場，政府機關，軍事設施，交通樞紐等「硬目標」嚴加防範，國際恐怖團夥便將攻擊目標轉向無所不在而又難以防範的「軟目標」，²⁰ 如銀行、教堂、學校、醫院、劇院、旅館、飯店、工廠、旅遊景點乃至居民住宅。這些地方與民眾的日常生活密切相關，不僅人口密集且群體防範意識較低，所以造成的破壞和傷亡更甚，產生的社會轟動效應也更大。不過，2005年以來國際恐怖團夥一度又採取了劫持或炸毀飛機的老辦法，但使用的卻是化學液體炸藥這一新技術。這都說明國際恐怖主義勢力的戰略和策略均趨向更加隨機應變，採用的手法和確定的攻擊目標則更加靈活多變，以達到出其不意、攻其不備的目的。在這方面，資訊技術已成爲國際恐怖組織得心應手的工具，不僅是爲了進行網路攻擊，而且是要實施大規模恐怖活動。面對國際社會越來越嚴密的反恐防範措施，恐怖組織越來越多地利用資訊技術竊取情報，分析資料，確定目標，互相協調，周密策劃，遙控指揮，進行遠端作戰。這種恐怖作戰模式的「優勢」在於易於隱蔽，又可隨時調整計畫，通過出其不意地發動突襲使被攻擊目標遭受重大損失，還能最大限度地減少自身的傷亡。

六是年輕化趨勢。如基地組織，自9·11事件以來就吸納了一批比本·拉丹那一代人更年輕、而又具有「聖戰」經驗的成員充實其領導核心，其中的「幹將」有紮卡維、穆格林、杜爾馬丁等。同時，各類恐怖組織進一步加強了在歐美發達國家年輕人中的招募工作，尤其重視招納西方大學裏那些有技術和專業素質的穆斯林激進青年。在2007年6月底、7月初參與格拉斯哥和倫敦未遂系列恐怖襲擊的人中間，就有不少受過良好訓練的醫學院學生。英國情報機構負責人喬納森·埃文斯最近發出警告：「恐怖分子正在有系統、有意識地把目標對準國內的年輕人和孩子。」²¹ 他認爲，恐怖組織正在給年輕人灌輸激進思想，將他們培養成極端分子，派他們去執行恐怖襲擊任務，其中有些人年僅15歲。當然，在中東、中亞、南亞、東南亞、非洲的發展中國家，恐怖組織發展年輕人要比在歐美發達國家容易得多，因爲那裏存在大量的「弱勢」群體，其中那些因無業和赤貧而「絕望」的年輕人是更容易接受極端思想的，而大批無辜平民在

19 (德)《明鏡》週刊，2007年4月11日。

20 (美)《紐約時報》，2002年11月30日。

21 [英]《泰晤士報》網站，2007年11月6日。

伊拉克和阿富汗被殺害，往往是促使他們加入恐怖組織的直接原因。美國《外交政策》雜誌最近驚呼：新一代恐怖分子已形成「第三代聖戰者」，成爲全球反恐戰爭的大敵。²²

二、國際反恐怖合作面臨的新挑戰

國際恐怖主義的這些新發展態勢，對國際反恐怖合作形成了嚴峻挑戰。主要表現爲四個方面：

（一）對國際反恐合作的法律基礎形成挑戰

這一點在國際合作防範、打擊高科技恐怖主義方面表現得尤爲突出。隨著恐怖分子越來越多地使用生物技術、化學技術、核技術、網路技術等高科技手段，各國政府和國際社會面臨著一系列法律問題，如加強對放射性物質的管理，保護國際、國家、社區、個人等各層次的資訊安全，嚴格掌控可能爲恐怖分子利用的生物、化學製品和試驗等等，都需要制定相關的法律和法規。同時，前面提到的國際恐怖活動的意識形態化趨勢、鬆散化趨勢、年輕化趨勢、靈活多變趨勢等也向各國政府和國際社會提出了一系列法律問題，如嚴密監控恐怖嫌疑犯的電話、通信和金錢往來，監控和制止意識形態領域內的恐怖主義宣傳，對各類「軟目標」加強安全保衛措施，加強對青少年、特別是未成年人的反恐教育等等，也要求出臺相關的法律和法規。

目前，各國政府、地區組織、乃至聯合國都在這方面採取了相應的措施，但也面臨許多困難和阻力。一是加強反恐機制權力與保護公眾隱私方面的矛盾，這在歐美發達國家表現的最爲突出，以致一些重要的法律和法規引起爭議，難以在立法機構通過。二是地區或國際的法律、法規與各國國內的法律、法規不相一致，有時甚至互相抵觸，以致這些地區或國際的法律、法規難以出臺。如上海合作組織在制定本組織的恐怖組織和恐怖分子名單時，就遇到了這個問題。在這樣的形勢下，爲適應地區合作的需要，各成員國只能通過自己的立法機構對相關國內法律、法規進行相應的修改或補充。聯合國在構建國際反恐合作的法律體系方面仍發揮著主導和協調作用。如第59屆聯合國大會一致通過了《制止核恐怖行爲的國際公約》，爲預防和懲治核恐怖犯罪提供了重要的法律依據。聯合國下屬的國際海事組織也通過了旨在加強海上反恐的公約。

（二）對國際反恐合作的機制和效率形成挑戰

國際恐怖活動的高科技化、意識形態化、鬆散化、靈活多變等趨勢使目前正在運作的雙邊反恐合作、多邊反恐合作、乃至聯合國框架內的全球反恐合作均面臨嚴峻的挑戰。就此而言，有兩個問題特別突出。

²² (美)《外交政策》雙月刊，2008年3-4月號。

其一，反恐合作機制建設急待進一步加強。目前的雙邊、多邊反恐合作機制有不少流於形式，沒有發揮應有的作用。如印尼和澳大利亞在雅加達成立了一個雙邊合作的反恐中心，以加強兩國執法機構間的合作，但在印尼活動的恐怖組織並沒有因此而受到多大程度的打擊，澳大利亞公民在印尼的安全仍受到伊斯蘭祈禱團等恐怖組織的威脅。究其原因，一是因為雙方對恐怖組織的定義等問題有不同的政治見解，二是雙方對中心的經費、人員等方面投入都不夠，三是此類雙引擎中心的運作機制往往出現互相扯皮的情況。同樣的問題在許多雙邊、多邊反恐合作機制中均存在。如中美雙邊反恐合作取得了巨大成績，但雙方政治理念的差異有時使一些具體問題難以解決。已成立4年的上海合作組織地區反恐機構儘管發揮了重要作用，但其機制建設還有許多問題需要解決。獨聯體下設多個反恐中心，其中一些型同虛設，沒有發揮作用。

其二，反恐合作的效率急待進一步提高。國際恐怖活動的新發展態勢要求雙邊、多邊反恐合作的效率進一步提高，特別是在涉恐情報交換、跨國打擊恐怖活動、切斷恐怖組織財源等方面。就目前的情況看，雙邊、多邊反恐合作的反應速度和行動速度往往不及一國的單獨運作。比如，一些恐怖組織在上了聯合國等制定的恐怖組織「黑名單」後，往往會更換自己組織的名稱，原班人馬照樣開展恐怖活動。在這樣的情況下，一國政府可以迅速調整政策和法規，將這個改頭換面的組織列入名單。但是，雙邊、多邊組織，乃至聯合國要做出這樣的調整就需要時間了，而這段時間往往正是恐怖分子所需要的。涉恐情報交換方面存在的主要問題是速度太慢，情報的準確性不夠。跨國打擊恐怖團夥的行動則往往在協調方面花費太多的時間和精力。為提高雙邊、多邊跨國反恐合作的快速反應能力，定期舉行聯合反恐演習是十分必要的。

（三）對國際反恐合作的裝備和技術形成挑戰

如前所述，一些高科技成果的推廣和大批技術人才的湧現，9·11事件後恐怖組織採取的鬆散化、靈活多變等策略，都使得恐怖分子的作案工具、手段、樣式和目標發生了變化，這對國際反恐合作的裝備和技術也提出了挑戰，突出表現在兩個方面。

一是反恐裝備的成本大幅上升。恐怖組織裝備的升級與作戰能力的提高，對反恐武器裝備提出了相應的升級要求。如新一代刑偵、技偵設備，防高爆設備，身份識別安檢設備、不斷升級的電腦硬體和軟體，高效無線和衛星通訊器材、新式警用交通工具、高層消防裝備、防化特種器材等等，都急需充實到反恐作戰第一線。這就需要大大增加用於反恐的經費預算。然而，即使有了錢也不一定能買到這些設備，因為一些國家往往出於政治原因限制向另一些國家出售「敏感」裝備。如自己去研製這些裝備，成本更要成倍增加。而且，應對高科技恐怖活動的成本越來越高，也超出了許多國家的財政負擔能力。例如，美國用於研究應對生物恐怖活動和預防公共衛生突發事件的資金就從2001年的4.18億美元增加到2006年的50多億美元，還將在最近10年內投入50

億美元用於購買新疫苗、抗病毒劑和抗生素²³，這對一般小國或窮國來講是很難承受的。

二是反恐技術的難度日趨增加。由於恐怖分子的襲擊目標開始從傳統的「硬目標」逐漸轉向「軟目標」，使得反恐工作防不勝防。特別是對一些特大城市來說，9·11那種飛機撞高樓式的恐怖攻擊固然可怕，但更可怕的是使用高科技手段進行恐怖襲擊。如在水中放一些劇毒物，對城市來說將是大災難。又如各個醫院都有放射性物質，如有目的、有計劃地積少成多，就可以製造一顆放射性「髒彈」，在人口密集地區產生致命效應。再如很多大城市的許多活動都已由電腦控制，如恐怖團夥採取高科技手段破壞電腦控制系統，也會產生嚴重後果。因此，當前反恐工作在防範高科技恐怖襲擊，特別是保護公用設施和生命線工程方面的技術難度越來越大。在這方面，科技發達國家與科技欠發達國家之間在反恐技術水準上的差距也越來越大。還是以美國為例，近年來開發了一系列對付新恐怖威脅的先進技術：在大城市安裝生物嗅探器，以測試空氣中有無危險的病原體；已研製可以迅速確定集裝箱內有無「危險物品」的中子和伽馬射線「攝像機」；可篩選大量網上銀行交易並記錄可疑金融活動的人工智慧設備也已出現。²⁴ 這些先進技術，對許多發展中國家來說還是可望而不可及的。

因此，許多有識之士呼籲，所有面臨恐怖主義威脅的國家，特別是發達國家，應該超越私利，顧全大局，積極推動在裝備和技術領域的國際反恐合作。只有互相支持，互相幫助，才能達到互利共贏的目標。否則，單個國家的安全，即使是一個極其富有而高度發達的國家的安全，也是無法持久的。

（四）對國際反恐合作在綜合治理方面的努力形成挑戰

通過9.11事件以來近七年的反恐鬥爭，國際社會日益認識到反恐鬥爭的長期性和艱巨性，認識到單憑軍事手段無法根除恐怖主義，只有標本兼治，實行政治、經濟、文化、社會諸方面綜合治理，才能最終剷除恐怖主義這個毒瘤。

然而，國際恐怖活動的意識形態化、本土化、年輕化等趨勢，正對國際反恐合作在綜合治理方面的努力形成強勁挑戰。一部分恐怖組織改變暴力形象，轉而利用互聯網灌輸宗教極端思想。這種宗教性的、意識形態化的恐怖主義理論欺騙性更強，而且難以根除，被恐怖組織用於自殺爆炸的很多「人彈」往往都是在這種極端性意識形態影響下走上不歸路的，其中許多人都是青少年。同時，一些弱勢群體不能受到社會平等的接納，往往沒有能夠表達自己文化和宗教認同的社會空間，長期處於主流社會的邊緣，便會滋生強烈的不滿現狀、仇富、反美反西方情緒。在這樣的情況下，一些衝突熱點長期得不到公正、合理的解決，強權政治和單邊主義對某些爭端進行未得到國際社會普遍認同的強力干預，發展差距和貧富鴻溝的擴大都為極端主義提供了經濟和

²³ 「恐怖主義的未來」，載美國《發現》月刊2006年7月號。

²⁴ 「恐怖主義的未來」，載美國《發現》月刊2006年7月號。

社會基礎，為恐怖主義的滋生和發展提供了土壤。

對這樣的嚴峻挑戰，國際社會也已有了充分的認識。各國領導人都提出要重視恐怖主義的「意識形態化」趨勢，不能把恐怖主義與特定的宗教或民族掛鉤，要加強不同文明、文化之間的對話與合作，特別要重視西方文明與伊斯蘭文明之間的溝通與交流。在於南非召開的可持續發展世界首腦會議上，要求國際社會、特別是發達國家採取措施幫助弱勢群體的呼聲一浪高過一浪。現在，連許多美國的有識之士也認識到了這一點。美國前總統克林頓認為：「反恐怖的關鍵是公平的全球化」。美國9.11事件獨立調查委員會在其最終調查報告中指出，「我們處於一場意識形態的衝突之中。」²⁵。以前一味強調使用軍事手段的美國前總統布希的態度也發生了變化。在2005年2月發表的國情咨文中，他說：「從長遠看，只有剷除滋生極端恐怖主義和以屠殺為目的的意識形態土壤才能贏得我們尋求的和平。」²⁶ 在2006年春提交國會的美國國防部《四年評估報告》中，對此問題又做了新的闡釋：「這場戰爭既是一場武器的較量，也是一場思想的交鋒——是與恐怖分子的網路及其殘殺無辜的意識形態之間的戰鬥。」²⁷ 奧巴馬在美國執政後，反復強調美國是伊斯蘭的朋友，更加重視以「軟實力」推進反恐鬥爭。

三、當前國際反恐怖合作的主要領域及其績效評估

事實證明，國際反恐鬥爭的成效不僅取決於反恐能力較強的國家，還有賴於恐怖活動氾濫的國家不斷加強反恐能力，而且也需要那些暫時還沒有受到恐怖攻擊的國家的積極參與。所有這些，都是推動國際反恐合作的重要驅動力。

（一）當前國際反恐怖合作的主要領域

當前國際反恐怖合作主要集中在以下幾個領域。

第一，政治與外交合作。政治與外交領域的合作屬於高層次的戰略合作，

主要由國家或國際組織的政治領導人及其涉外事務團隊進行運作。合作內容主要包括：進行有關反恐問題的對話與磋商，制定反恐合作的原則、方針和政策，確定需要合作打擊的恐怖組織和恐怖分子名單，發表反恐合作的聲明或宣言，簽署具有國際法效應的反恐合作條約和協定，進行涉及反恐合作的外交協調等。聯合國在政治與外交領域的國際反恐合作中發揮著主導作用，其他多邊、雙邊機制和框架也在政治與外交領域的國際反恐合作中發揮著重要作用。

第二，司法合作。主要內容包括凍結案犯財產、嫌犯認定、罪犯引渡、承認並執

²⁵ 美國9.11事件獨立調查委員會，《關於恐怖主義攻擊美國的最終報告》，第375—380。

²⁶ 美國總統布希《國情咨文》，2005年2月2日。

²⁷ 美國國防部：《四年防務評估報告》，2006年2月。

行國外刑事判決和司法程式合作等。由於國際恐怖主義危害的嚴重性，國際社會普遍傾向於普遍性管轄原則，即無論罪犯何時何地被發現，罪犯所在地國家都享有管轄權。但是，這又會導致「主權」和「轄權」之間的衝突，加上當前國際社會對恐怖主義的認識尚未完全達成一致，各國在國際司法領域的合作仍有局限性。比如，有關國家往往會以不引渡政治犯、死刑犯和「人權」為由拒絕合作。比如，美國曾以不引渡政治犯為由拒絕引渡被英國指控的愛爾蘭共和軍武裝人員。直到1985年美英締結了《引渡補充條約》，美國將具有恐怖主義性質的犯罪從政治犯罪中排除，雙方才解決了這一問題。中美雖然在反恐方面開展了多項合作，但是美方卻以種種理由拒絕向中國移交被關押在關塔那摩的「東突」分子。

第三，情報與資訊合作。主要是交換、交流有關恐怖分子、恐怖組織和恐怖活動的情報。除了功能具有局限性的國際刑警組織外，目前並沒有一個全球範圍的情報協調機構，加上情報問題涉及各國主權，因而當前的反恐情報合作主要在地區合作和雙邊合作層面進行。如美國中央情報局和聯邦調查局，英國軍情5處、6處以及加拿大、澳大利亞、德國和法國等國的有關情報部門共同組成了進行反恐合作的「聯盟基地」，在進行情報交流方面成果卓著。據稱，由於及時交換情報，「聯盟基地」成立後的第一年中就成功偵破了至少12起涉及重大恐怖陰謀的案件，2006年英國破獲的機場恐怖爆炸未遂案中也有其功勞²⁸。2004年3月，歐盟首腦決定成立歐盟反恐情報中心，加強歐盟各國之間的情報資訊交流，共同監控恐怖組織的活動。2004年夏天，美國中情局在保加利亞首都索非亞建立了「巴爾幹反恐中心」，用以監控恐怖組織的活動，並向盟國和巴爾幹地區國家提供有關恐怖組織活動的情報。從2001年年底到2005年，法國情報部門在中情局的幫助下已經逮捕了60多名恐怖嫌犯。2006年6月，加拿大警方在美國、英國等國情報部門的支持和配合下，一舉抓獲17名陰謀策劃恐怖活動的恐怖分子，並搜出3噸炸藥及製造武器器材。2006年夏天，英國警方在巴基斯坦情報部門的配合下，一舉抓獲了20多名試圖在機場發動襲擊的恐怖嫌犯。上海合作組織地區反恐機構在情報交流和大型活動安保合作方面也發揮了重要作用。

第四，經濟、金融領域合作。主要是切斷恐怖組織的資金來源和資金流動，包括反洗錢，加強非政府組織、慈善組織資金管理等方面的合作。2001年9月28日，安理會通過第1373號決議，要求所有國家凍結任何涉嫌從事恐怖主義行為的個人的資金或切斷其經濟來源，並對那些向這些人提供任何資金或經濟來源的組織進行嚴厲打擊。2001年10月，西方7國集團制定了《打擊資助恐怖主義活動的行動計畫》，實施國際制裁以切斷恐怖主義的財源，增強各國金融情報機構之間的資訊共用。2002年4月，聯大通過的《制止向恐怖主義提供資助國際公約》生效。2002年7月，第九屆東盟地區論壇發表了《關於切斷恐怖分子資金供給措施的聲明》。2002年10月，亞太經合組織第十次領導人非正式會議發表《領導人反恐聲明》，承諾打擊恐怖主義的融資活動。2003年8

²⁸ 冀孝齊：「六國秘密打造反恐聯盟基地」，《中國國防報》2006年10月05日。

月,在沙特王儲阿卜杜拉的倡議下,美國與沙特成立第二個反恐特別工作組,專門處理金融領域的反恐事宜。2004年10月,歐亞反洗錢與反恐融資小組(EAG)在莫斯科成立,其中包括俄羅斯、中國、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦、白俄羅斯等6個成員國,以及格魯吉亞、烏茲別克斯坦、烏克蘭、義大利、法國、英國、美國、日本、德國、莫爾達瓦及金融行動特別工作組、世界銀行、國際貨幣基金組織、集體安全條約組織、歐亞經濟共同體、上海合作組織、獨立國家聯合體、國際刑警組織、聯合國毒品與犯罪辦公室等19個觀察員,是目前世界上涉及面積最大、涉及人口最多的地區性反洗錢和反恐融資國際組織。其他經濟、金融領域反恐合作的框架還有國際金融行動特別工作組(FATF)、亞太反洗錢小組、埃格蒙特集團等。中國也在各個層次積極參與經濟、金融領域的國際反恐合作。9·11事件以來,中國政府應有關國家的請求,公佈了30多批涉嫌資助恐怖主義的帳戶名單,要求有關商業機構採取特殊措施,履行在反洗錢領域的國際義務²⁹。中國人民銀行成立了反洗錢局,下設一個專門的涉嫌恐怖資金調查機構。

第五,聯合實施反恐行動和加強反恐能力建設方面的合作。聯合實施反恐行動一般先要共同擬定打擊恐怖勢力的方案,然後進行聯合反恐怖作戰演習,在條件成熟時共同對恐怖團夥進行打擊和緝捕。合作的形式包括:通過國際刑警組織發佈通緝令,在全球範圍內請求各國提供有關資訊或實施共同抓捕,如中國政府已通過國際刑警組織對十餘名「東突」恐怖分子要犯發出了紅色通緝令;聯合行動,如2003年10月,中、巴、美三國合作在巴基斯坦和阿富汗邊境擊斃了東突伊斯蘭運動頭目艾山·買合蘇木;聯合演習,如2007年8月,上海合作組織六國成功舉行了「和平使命—2007」聯合反恐軍事演習,參演兵力達到了6500人。³⁰ 反恐怖能力建設也是國際反恐合作的重要內容,主要包括合作進行反恐培訓,在技術與裝備方面互相支持,取長補短等。設在馬來西亞的東南亞地區反恐中心就為整個地區的執法人員提供反恐培訓。位於以色列赫茲裏亞的國際反恐研究所(ICT)每年都會設置應急處理和反恐怖培訓方面的課程,為世界各國的軍情部門和應急處理部門提供相關培訓。美國通過反恐援助專案向一些國家的執法及安全機構提供培訓、設備和相關援助。培訓課程涉及機場安全、探測和處理炸彈、營救人質及危機管理。³¹ 1999年8月,當一股恐怖分子滲入吉爾吉斯斯坦境內大搞綁架、暗殺活動之時,中國、俄羅斯等國都立即在裝備、技術等方面給予吉爾吉斯斯坦援助和支援,使之能最終將這夥暴徒驅出國境。2006年6月,上海合作組織決定在組織框架內建立國際資訊安全專家組。

第六,文化與意識形態領域的反恐合作。由於國際恐怖主義日趨意識形態化,文化與意識形態領域的反恐合作也日顯重要。1997年,在以色列赫茲利亞召開的國際反恐研討會上,一批知名專家、學者聯合署名呼籲國際社會要重視恐怖主義的心理因素,

²⁹ 王宇:「中國加強反洗錢國際合作」,新華社北京2006年4月25日專電。

³⁰ 參見上海合作組織秘書處網站, <http://www.sectso.org/html/01967.html>

³¹ 美國國務院,《2004年度各國反恐怖主義形勢報告》,2005年4月27日。

採取共同措施防止一些世俗或宗教思想被極端分子操作，用以蠱惑人心和欺騙民眾。³² 2003年底，亞歐會議框架內的亞歐26國聯合在北京舉辦「亞歐文化與文明會議」。會議指出：「不同文明之間的對話與合作，是增進不同民族和國家之間相互瞭解、理解和包容，避免誤解和衝突的有效手段之一。」³³ 2005年，在安南秘書長的領導下，聯合國專門成了「文明聯盟」名人小組，以推動不同文明、宗教與民族之間的理解與對話，防止極端主義思潮演變為恐怖主義。2005年7月舉行的上海合作組織阿斯塔納峰會特別提到：「在居民中採取預防性措施和進行相應解釋工作，以抵制錯誤引導社會輿論的企圖，是一項迫切任務。」³⁴ 英國最近與伊斯蘭國家合作，培訓了一批伊斯蘭神職人員，專門去做恐怖嫌犯的思想工作，引導他們正確領悟伊斯蘭教義，取得了較好的效果。³⁵ 德國最近在中學推廣連環畫小書《安迪》，書中講述了主人公安迪和他的土耳其裔女友亞希共同幫助亞希的哥哥穆拉特擺脫極端思想和恐怖組織的故事，對引導青少年認清恐怖主義的本質發揮了重要作用。³⁶

（二）對當前國際反恐合作現狀的績效評估

目前，許多專家學者都在研究如何制定一套行之有效的反恐政策評估體系，為國際社會的反恐鬥爭提供一個成效標準。瑞士蘇黎世大學布魯諾·弗萊教授通過對一些政策模型的分析，提出了時間(time required)、效力(effectiveness)、成本(cost)、效率(efficiency)、法律(legal aspect)與道德考量(moral consideration)等六項評價標準。不過弗萊教授指出，沒有哪一個政策可以完全達到上述要求，這些標準只能在反恐決策過程中作為重要參考。³⁷ 以色列國際反恐研究所的鮑阿斯·加納教授認為，不同的反恐政策在針對不同類型的恐怖主義時會有不同的效能，比如對恐怖組織的核心力量，軍事性手段可能更有成效，但對於恐怖組織的週邊勢力，軍事手段可能就不是那麼有效。³⁸ 他還指出，恐怖主義等於恐怖分子的攻擊意圖加上行動能力，因而一個有效的反恐政策應該既能降低恐怖分子的攻擊意圖，還能降低其進行攻擊的能力。美國學者辛西亞·盧姆、萊斯利·甘迺迪等正在進行關於反恐戰略評估方面的系統研究。他們提出，理想的反恐戰略應當是理性(rational)、高效(effective)，而且損失最小(cause as little harm as necessary)，並且認為「國際社會目前根本沒有對反恐戰略的科學評估，現有

³² Boaz Ganor, *the counter-Terrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers*, ICT, New Brunswick and London, 2005, p.329.

³³ 芥子，「26國文化部長在京倡議文化反恐」，《華夏時報》2003年12月5日。

³⁴ 《上海合作組織成員國元首宣言》，2005年7月6日，阿斯塔納。

³⁵ [美]《基督教科學箴言報》2008年3月21日。

³⁶ 路透社德國2008年4月10日電。

³⁷ Bruno S. Frey, *Dealing With Terrorism: Stick or Carrot?* Cheltenham and Northampton, 2004, p.142-150.

³⁸ Boaz Ganor, 'How to be Effective in Counter-Terrorism', <http://www.brookings.edu/events/2005/0415terrorism.aspx>. 或參見 Boaz Ganor, *the counter-Terrorism Puzzle: A Guide for Decision Makers*, ICT, New Brunswick and London, 2005, p.176.

的一些行動不僅沒有減少恐怖主義，反而助長了恐怖主義及其危害」³⁹。美國反恐協調工作辦公室在2006年度恐怖主義問題報告中指出：「只有那些獲得民眾信任和支持，能進行負責有效的合法治理，並積極參與國際合作、構建信任網路的政府，才能極大地減少恐怖威脅。」⁴⁰ 這一觀點含有對反恐鬥爭，包括國際反恐合作進行評價的成分，但並不能作為反恐政策的評價指標。美國阿富汗研究小組2008年初公佈了關於阿富汗反恐形勢的評估報告，報告主要從國際合作、安全、法治、反毒、經濟發展與重建、周邊關係六個方面對阿富汗形勢進行了評估。⁴¹ 該報告體現了關於反恐政策評估的若干要素，但並未明確提出評估標準和依據。

參考上述理論和觀點，從中國人的視角切入，本文嘗試運用合作成本、合作能力、合作收益三個指標作為分析參照，對現存的國際反恐怖合作體系進行分析和評估。（見表1）

表1：反恐合作評估指標及其構成

評估指標	合作成本				合作能力				合作收益			
指標構成	主權讓渡	安全與政治風險	各類資源的投入	恐怖報復	合作意願	合作的法律基礎	合作機制及效率	合作能力建設	情報與信息共用	威懾與打擊恐怖組織	維護安全與穩定	綜合治理與社會發展

在表中，每個指標下面又分別包含四個子項。

合作成本包括：①主權讓渡，即參與國際反恐怖合作的主權國家為參與此合作而出讓的部分主權，如司法管轄權、領空、領土使用權、涉密情報等；②安全與政治風險，即參與國際反恐怖合作的各國、各行為體因參與此合作而可能遭遇的除恐怖襲擊以外的風險，如國內對參與此合作的不同意見導致的動亂等，主要表現在安全和政治方面；③各類資源的投入，即參與國際反恐怖合作的各國、各行為體需要為參與此合作投入的財力、物力、人力等各方面資源；④恐怖報復，即參與國際反恐怖合作的各國、各行為體因參與此合作而遭受的報復性恐怖襲擊及由此造成的損失。

合作能力包括：①合作意願，指參與國際反恐怖合作的各方對參與此合作的意向和願望，各方的意向不可能是相同的，而各方的願望則有強有弱，這都會影響合作的能力；②合作的法律基礎，即開展跨國反恐合作的國際法依據，這是深入開展合作的必要條件；③合作機制及效率，即反恐合作的機制化，以及這一機制的有效運作；④反恐能力建設，包括各方在改進技術與裝備，進行反恐聯合演習、加強人員培訓等方

³⁹ Cynthia Lum, Lslie W. Kennedy, Alison J. Sherley, The Effectiveness of counter-terrorism Strategy, A Campbell Systematic Review, January, 2006, http://www.campbellcollaboration.org/doc-pdf/Lum_Terrorism_Review.pdf

⁴⁰ Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, Country Reports on Terrorism, April 30, 2007, <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006/>

⁴¹ Afghanistan Study Group Report: Revitalizing Our Efforts, Rethinking Our Strategies, January 30, 2008.

面的合作。

合作收益包括：①情報與資訊共用，即合作各方共用一切與恐怖組織和恐怖活動相關的情報資訊所帶來的效益；②威懾與打擊恐怖組織，指各方通過反恐合作對恐怖勢力進行威懾和打擊；③維護安全與穩定，即反恐合作給參與合作各方帶來的相對安全與穩定；④綜合治理與社會發展，指通過反恐合作，實現綜合治理和社會發展，有利於徹底消除恐怖主義產生的土壤。

下面，筆者試用上述三個指標對北約阿富汗反恐、東盟地區反恐這兩個合作框架進行案例分析和評估。

北約（NATO）阿富汗反恐。

合作成本。作為一次政治和軍事上的聯合行動，各成員國自然需要讓渡較多的傳統主權，比如分享軍事指揮權等。在這樣的情況下，部分北約成員國擔心，一旦接受「阿富汗模式」，北約就會在美國的挾持下捲入其他全球性爭端，從而危及自身的利益與安全。同時，在阿富汗的軍事行動也使一些成員國面臨著國內的壓力。正因為此，德、法、西班牙等成員國拒絕繼續增兵阿富汗，或是把軍隊派往較為危險的阿富汗南部地區。在資源投入方面，據美國國會預算局2007年10月發佈報告稱，僅美國在伊拉克和阿富汗兩地軍事行動開銷就高達6020億美元，平均每月120億美元。國會預算局同時估算，到2017年，美國在兩地的軍費開支將累計達到2.4萬億美元。英國下議院國防委員會在2007年的一份報告中指出，英國2007年在阿富汗與伊拉克兩個戰區的軍費，將達32.97億英鎊，約為2006年的兩倍。目前北約駐阿部隊（包括部分非北約成員國的軍隊）已近10萬人，但北約秘書長認為距實際需要仍缺口很大。至於恐怖報復，除了駐阿部隊頻頻遭襲，傷亡不斷上升外，參與阿富汗作戰的國家還面臨公民遇襲和綁架的危險。塔利班曾以綁架人質的手法迫使義大利和非北約成員國的韓國將軍隊撤出阿富汗。

合作能力。就合作意願來說，北約內部並不一致。除了美、英、德、加拿大等國意願比較強烈外，其他成員國並不積極。在法律基礎方面，9·11事件發生後，北約秘書長曾敦促美國利用北約第五條款請求北約協助。因為9.11事件由基地組織實施，而美國在阿富汗打擊基地組織和塔里班與9·11事件直接有關，因此北約依據有關條款可以在阿開展包括軍事行動在內的各種合作。目前的問題是，有些成員國擔心北約採取軍事行動的地區離北大西洋區域越來越遠是否違反了北約成立初衷及相關條款。在合作機制及效率方面，北約經過半個多世紀的發展，已經具有比較完善的決策、指揮和協調機構。2003年，北約又組建了25000人的快速反應部隊，可以在接到命令後五天內部署到位，並獨立執行30天的作戰任務。不過，目前北約在後勤供應方面面臨嚴重困難，通過巴基斯坦到阿富汗的通道頻遭襲擊，空運的代價又太昂貴，因此最近不得不與俄羅斯、烏茲別克斯坦達成協定，通過俄、烏領土向阿輸送補給，還希望通過中國領土輸送補給。在反恐能力建設方面，北約面臨的最大問題是如何抓緊培訓阿富汗軍隊和員警，目前阿富汗員警中有70%是文盲，根本不適應反恐合作的要求。

合作收益。通過如此龐大的聯合行動，自然可以獲得較多的共用資訊。然而在威懾與打擊恐怖組織、維護安全與穩定、綜合治理與社會發展等方面，形勢都不樂觀。2007年以來，塔利班和基地組織大有捲土重來之勢，他們控制了阿富汗一半以上的土地，將卡爾紮伊政權困在首都喀布爾。在這樣的形勢下，維護安全與穩定就很困難了。2006年阿富汗發生的自殺式爆炸和路邊炸彈等襲擊比2005年增加了4倍，達到每月近600起，造成大約4000人死亡，其中至少有186名北約聯軍士兵。2007年這一數字進一步增加至每月566次。在2007年因衝突死亡的8000多人中，1500多人是平民。⁴² 目前暴力活動席捲阿富汗全國34個省中的32個。塔利班襲擊的範圍已從偏遠地區擴展至大城市。聯合國阿富汗援助團將阿富汗的78個地區定級為極度危險，幾乎占到了阿富汗的1/5。在綜合治理與社會發展方面，形勢也十分嚴峻。聯合國的調查報告顯示，2006年阿鴉片種植面積達16.5萬公頃，比2005年增加59%，鴉片產量創歷史記錄，達6100噸，比2005年增加49%，占全世界鴉片供應量的92%。⁴³ 2007年上半年，44所學校由於被襲擊或者遭到恐嚇而被迫關閉，南部地區大多數女生不敢去學校上學。美國2008年初的一份評估報告開篇即指出，「阿富汗正處在十字路口。由於暴力襲擊死灰復燃，國際社會意志不堅，地區挑戰重重，阿富汗人民對國家未來缺乏信心，六年來國際社會干預所取得的進展正面臨嚴重威脅。」⁴⁴

評價：作為當今世界上強大的軍事政治組織，北約具有非常強的反恐行動能力。然而，由於到遠離自身具有優勢的主要行動區域以外的地區去採取行動，又沒有充分重視文明差異和標本兼治這兩大問題，因此付出的代價越來越高昂，反恐合作的成本遠遠超出了原來的估計，使部分成員國產生了退縮情緒。在這樣的形勢下，部分成員的合作意願下降，整體反恐能力和合作機制的效率在阿富汗難以充分發揮，其反恐行動的收益也遠未達到預期目的。至少，從目前看來，這一國際反恐合作尚未取得成功。

東盟（ASEAN）地區反恐。

合作成本。在主權讓渡方面，主要是東盟各國為反恐而進行的情報與資訊共用、司法與執法合作，局部聯合行動及演習等。由於主權問題對東盟成員國都極為敏感，因此東盟的反恐合作始終強調主權獨立與不干涉內政。9·11後東盟各國紛紛與美國進行反恐合作，但底線是美國不能直接派武裝力量參與行動，即使是最為親美的菲律賓，也只是同意美國提供援助。在安全與政治風險方面，主要是幾個伊斯蘭國家面臨一定的內部政治壓力，馬來西亞、印尼在參與反恐合作的同時都極力避免刺激國內的穆斯林民眾。在資源投入方面，東盟國家發展水準不一，反恐投入各不相同。由於東南亞經濟至今還未完全走出衰退的陰影，不少國家難以承受巨額的反恐投入，需要借助外力的幫助。由於大量穆斯林的存在，東南亞反恐合作面臨的最大問題就是恐怖報復。

⁴² 參見聯合國網站2008年3月10日，<http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=9443>

⁴³ 鄭瑞祥，「阿富汗的和平與重建任重道遠」，《國際問題研究》2007年第5期。

⁴⁴ The Center for the Study of the Presidency, Afghanistan Study Group Report: Revitalizing Our Efforts, Rethinking Our Strategies, January 30, 2008.

9·11後東盟曾經歷了一波恐怖報復的高潮，其中2002年10月印尼巴厘島爆炸事件使全球震驚。

合作能力。由於恐怖組織在東盟各國活動程度不同，因而各國的反恐意願也不盡相同，菲律賓、馬來西亞等國反恐意願較為強烈，其他如越南、緬甸、老撾、汶萊等遭受恐怖主義威脅不明顯的國家則一直保持低調。2007年初東盟首腦會議通過的《東盟反恐公約》，是「首份在安全領域具有法律約束力的檔」，⁴⁵使東盟反恐合作具有了扎實的法律基礎。東盟雖然在2003年的首腦會議上就提出了建立「安全共同體」的遠景目標，但到目前為止，除了情報交流等方面合作外，東盟並未建立起有效的反恐合作機制，缺乏有效的協調和聯合行動能力。在能力建設方面，東盟成員國主要同域外國家開展合作，比如同美國、澳大利亞、日本以及中國開展合作，內容涉及人員培訓，聯合演習，技術指導、裝備援助等。在東盟內部，於2003年7月在馬來西亞吉隆坡成立了東南亞反恐中心，主要從事分析和培訓工作。

合作收益。在東盟的框架下，各國基本上實現了重要反恐資訊與情報的共用。比如在2002年召開的東盟反恐特別部長會議上，確定了一系列具體的合作項目，包括由馬來西亞承辦的恐怖活動情報收集技術訓練專案和反恐心理戰研討班，由新加坡提供的有關爆炸物偵查和機場安全檢查的後勤資助等。東盟各國面對9·11事件後的恐怖襲擊狂潮，能團結一致，沉著應對，在威懾與打擊恐怖組織方面成效顯著。新加坡和馬來西亞在9·11事件後不久就採取強有力行動打擊國內的恐怖組織。新加坡內政部在2003年發佈了關於伊斯蘭祈禱團的白皮書，並號召全民行動應對恐怖主義。從9·11事件後到2002年底，馬來西亞和印尼共逮捕了73名涉嫌恐怖活動的馬來西亞聖戰組織成員，其中一些是伊斯蘭祈禱團骨幹成員。2003年8月，泰國警方在曼谷逮捕了基地組織在東南亞地區的聯絡人、伊斯蘭祈禱團重要頭目漢巴厘。菲律賓政府在2002年10月提出全民通力協作的社區反恐怖主義十點計畫。總體來看，除了旅遊業曾遭受短暫衝擊外，東盟國家基本上維持了社會穩定。在綜合治理方面，東盟各國通過宣傳教育、宗教對話、發展經濟等各種途徑，努力防止穆斯林社區的極端主義化，減少了恐怖組織賴以生存的社會土壤。馬來西亞與印尼都是穆斯林為主體的國家，在參與反恐合作的同時特別注意維護民族團結和社會穩定，取得了成效。

評價：東盟國家對主權、政治安全風險及恐怖報復等問題的擔憂使其難以形成北約那樣的反恐合作機制。由於東盟國家大多數為新興發展中國家，經濟上沒有歐美國家的實力，它們對反恐合作的投入也相對有限。然而，東盟各國是在自身具有地緣優勢的區域內活動，且比較重視解決文明差異和標本兼治這兩大問題，不作過多主權讓度也避免了不少矛盾，降低了反恐成本。因此，經過共同努力，它們基本遏制了恐怖主義勢力，並維持了社會的安全與穩定。尤為重要的是，東盟各國通過對話與磨合有

⁴⁵ 梓嫣，「東盟首次出臺《反恐公約》」，《當代世界》2007年第6期。

望建立「東盟安全共同體」，逐步發展出一種新型的安全合作機制。可見，在這種靈活而又富有彈性的合作框架內，東盟也基本實現了反恐目標，取得了較好的合作收益。從這個意義上說，東盟框架內的地區反恐合作總體上是比較成功的。