

俄羅斯的反恐怖鬥爭：形勢、問題及前景

孫 渤*

在當今國際恐怖與反恐怖鬥爭的舞臺上，俄羅斯的恐怖主義威脅頗具時代性和代表性。冷戰結束，兩極格局解體，廣大“中間地帶”出現巨大權力真空，長期受到壓抑的各種民族宗教矛盾和極端思潮沉渣泛起，逐漸彙聚成一股席捲世界的狂流，成爲深刻影響世紀之交國際安全形勢的重要威脅之一，俄羅斯的恐怖與反恐怖鬥爭正是在這種深厚的國際背景下緣起。從產生的原因看，俄羅斯的恐怖主義由多種因素促成，民族問題、宗教狂熱、經濟下滑、政治無序，導致俄恐怖主義此起彼伏，至今難以平復。俄羅斯恐怖與反恐怖鬥爭的現狀到底如何？哪些因素制約俄反恐鬥爭的成效？前景如何？本文試圖對這些問題給出自己的解答。

一、

2009年4月16日，車臣正式結束1999年開始實行的“反恐怖行動狀態”。俄聯邦武裝力量開始撤出車臣地區，並將防務移交地方和內務部隊。然而，車臣結束“反恐怖行動狀態”並沒有給俄羅斯帶來期望已久的和平。從2009年至今，俄羅斯的惡性恐怖案件一直高居不下，首都莫斯科自2006年以來再遭恐襲，表明俄羅斯在深化反恐機制改革、整合北高反恐資源，化解民族宗教矛盾，處理中央與地方關係方面遭遇強大阻力，俄短期內徹底剷除恐怖主義的希望甚爲渺茫，恐怖與反恐力量的“鬥法”呈現常態化趨勢。

（一）恐怖案件數量及恐怖案件分佈情況沒有明顯變化，總體安全形勢依然嚴峻。今年上半年，俄羅斯共發生169起恐怖事件，其中110起發生在達吉斯坦。有95名執法人員在打擊武裝分子的鬥爭中喪生，超過200人受傷。今年6月27日，俄內務部部長努爾加利耶夫透露，年初以來，護法機關在北高加索聯邦區境內組織了900餘次針對非法武裝分子的特別行動，包括24名頭目在內的206名非法武裝分子被打死，另有225名武裝分子及其同夥被抓獲。

從恐怖案件分佈情況來看，仍主要發生在北高加索、一些穆斯林聚居地區以及莫斯科等易受恐怖襲擊的高危地區。據統計，2010年北高加索聯邦區註冊的犯罪數量是64,000宗，在國內兇殺案減少13%的情況下，北高加索地區的兇殺案數量增加了5%，破案率降低了10%。從恐怖案件的數量看，雖然總量沒有增長，甚至有所降低，但反恐重鎮莫斯科再次“失守”，凸顯俄在反恐鬥爭中的深層問題仍未解決。俄國家反恐委員會主席博爾特尼科夫強調說：“顯然，恢復北高加索的形勢需要強有力的綜合措施，需要發展經濟和復蘇勞動力市場，還需要提高對青年人預防工作的效率。”¹

俄羅斯總統對這份反恐“成績單”不滿意。梅德韋傑夫坦言，在北高加索，針對公

* 中國現代國際關係研究院 反恐怖研究中心副研究員。

¹ <http://www.rian.ru/society/20101119/298346194.html>

民、教職人員和執法人員的槍殺、暗殺和爆炸沒有減少，現在的統計資料“不可信”。他在北高加索聯邦區維穩綜合措施會議上說：“我再次提請執法機關領導人注意，人們對這些統計資料不感興趣，因為經常是胡說八道，扭轉這種情況必須做點兒什麼”。²

民眾對執法機關的反恐成績也“不買賬”。“列瓦達”民調機構的民調顯示，有52%的民眾認為俄南部車臣、印古什和達吉斯坦的局勢近幾年來並未出現好轉，12%的被訪者認為該地區形勢還在繼續惡化，只有22%的人認為當地形勢好轉。在被問及對俄南部地區當前局勢的評價時，有22%的人認為“總體穩定”，而70%的人認為該地區仍處於“危機之中”。其中，只有48%的被訪民眾認為俄聯邦政府有能力控制車臣境內局勢，42%認為聯邦政府無力控制車臣局勢或者控制力很弱。

(二) 極端主義氾濫成災，成為滋生恐怖主義的溫床。據官方統計，2004年以來，俄境內極端主義傾向的犯罪已經增長了6倍。內務部反極端犯罪司副司長鄧尼斯·科爾尼科夫說，70%的類似犯罪由16-25歲的年輕人完成。³

互聯網成為傳播極端主義的主要工具。俄司法部副部長亞歷山大·費德羅夫在聯邦委員會（俄上院——著者注）民族政策聯席會議上表示，“互聯網已經成為擴散極端主義材料的主要方式之一。近一年來，互聯網上極端主義材料翻了3倍多，已經在網上發現了616部違禁材料”。今年8月2日，內務部部長努爾加利耶夫表示，互聯網已成為極端組織從事和策劃恐怖活動的重要工具，必須關注媒體在預防和阻止極端主義犯罪領域的作用和影響，並制定出一系列措施，在不侵犯資訊交流自由的前提下，限制某些網路資源的活動，對青年人當中的極端主義傾向予以特別關注，引導青年人從事健康向上的文化、體育和娛樂活動。

嚴防極端主義在俄內陸地區擴散成為當務之急。2010年11月25日，韃靼斯坦共和國努爾拉斯基區發生了一起暴力襲警事件，一名薩拉菲武裝分子被擊斃，警方在處理過程中使用了裝甲車輛和重武器。這起暴恐事件的發生，再次使人們產生伊斯蘭極端主義會不會向俄內陸穆斯林地區擴散的疑慮，該問題也成為2010年俄羅斯穆斯林界的一件大事。同年12月6日，莫斯科一起普通的球迷鬧事事件，最終演變為上萬名俄羅斯族及高加索裔球迷互毆的群體性事件，反映出俄羅斯極端民族主義情緒已經成為阻礙族群和解與互信的嚴重障礙。

(三) 北高加索地下武裝嚴重內訌，但對地區安全形勢影響有限。去年，俄羅斯的恐怖分子陣營也“陣腳大亂”，兩次傳出最高領導人更替的消息，成為各方關注的焦點。首先是8月初，傳出分離分子頭目多庫·烏馬羅夫正式辭去“高加索酋長國埃米爾”一職，並任命自己的副手阿斯拉姆別克·瓦達洛夫接任的消息，但幾天後聲明被撤銷。對於這次出爾反爾，烏馬羅夫辯稱，鑒於高加索地區形勢緊張複雜，他考慮暫時不能放下自己的責任。10月7日，車臣非法武裝的一個網站宣稱，他們已經選出侯賽因·戈卡耶夫為新的領導人，同時還聲明，拒絕向烏馬羅夫效忠。此前曾被烏馬羅夫指認為新領導人的瓦達洛夫，阿拉伯雇傭軍頭目穆哈丹，他的副手阿爾馬達也宣佈倒戈並拉走了約50人的隊伍。至此，恐怖分子內部陣營分裂的消息坐實。

分裂事件發生後，各方都在分析、揣測“高加索酋長國”分裂的原因及其前景。俄戰略研究中心領導人阿卜杜勒·伊斯塔姆洛夫認為，匪徒不想讓烏馬羅夫讓位的主要原因有二：一是政治原因。“高加索酋長國”中的卡巴爾達-巴爾卡爾分支的領袖擔心新

² http://www.rian.ru/defense_safety/20101119/298333735.html

³ <http://www.rian.ru/society/20110311/344928085.html>

領導人缺乏凝聚力，因而不支持烏馬羅夫隱退。二是經濟原因，因為打著烏馬羅夫的旗號可以很輕鬆地籌到資金。反恐專家魯斯蘭·馬爾塔格夫認為，車臣人還沒有準備好完全接受瓦哈比思想，烏馬羅夫盲目號召全球聖戰讓他們心生不滿。⁴莫斯科卡內基中心伊斯蘭問題專家馬拉申科也持相同觀點，認為一些車臣匪徒另起爐灶的原因，可能是對烏馬羅夫發表世界聖戰的言論感到失望，因為有相當一部分車臣人只熱衷於搞車臣獨立，對於建立“高加索酋長國”甚至在全世界進行聖戰不感興趣。⁵專家們普遍認為，所謂的“高加索酋長國”內亂不已，形同虛設，難以對地區安全形勢構成實質性影響。烏馬羅夫本人也前途未蔔。即使俄軍沒消滅他，他也會被自己人幹掉，因為非法武裝迫切需要一位元有能力的新埃米爾凝聚人心。

二、

經歷兩次反恐戰爭及車臣地區長達十年的“反恐行動狀態”之後，俄羅斯當前反恐鬥爭的主要任務已經從“打恐”過渡到“治恐”階段，反恐工作的重點也隨即發生轉變。即在戰術層面，從重點摧毀恐怖分子的組織指揮體系轉入重點清除恐怖分子頭目；在戰略層面，從軍事圍剿為主進入以剷除滋生恐怖主義土壤為目的的綜合治理階段。目前看，俄羅斯反恐工作的推進並不順利，遭遇不少“瓶頸”制約。尤其在解決俄反恐工作的核心問題“如何處理北高加索問題”方面尚無良策，無論在法律、體制還是政策層面，在制約俄反恐工作的幾大矛盾關係方面，都面臨巨大的障礙，至今難以理出一個清晰的頭緒，更缺乏切實可行的方案。

一是“上”與“下”的關係。即中央與地方的權力與責任劃分問題。從法律層面講，1993年12月通過的《俄羅斯聯邦憲法》存在不少設計缺陷，其本意是要加強總統權力，但在實踐中，由於朝小野大，出現了地方架空中央的所謂“韃靼模式”。簡單講，即國家只負責外交和國防，其他都由地方負責。從1994年2月開始，俄中央政府同韃靼斯坦共和國簽訂了第一份分權協定，截至1999年與最後46個聯邦主體分別簽署了分權條約，俄地方“高度自治”的政治框架基本完成。車臣地方政府“走得更遠”，它同中央簽署的《哈薩維尤爾特協定》雖使車臣獲得了事實上的獨立地位，卻為日後的兩次車臣戰爭埋下了禍根。⁶這些條約的很多內容並不符合憲法原則和規定，但由於修憲問題茲事體大，需慎重而為，所以這些矛盾遺留至今，成為制約俄各項工作深入開展的結構性問題。

在體制層面，正是認識到上層設計中存在的這些問題，2000年5月7日普京就任第三屆俄總統後，立即著手國家政治體制改革，並希望在回避敏感的修憲問題的同時，通過頒佈總統令的方式，逐步加強中央對各地區的垂直領導，扭轉中央與地方關係中的不利局面，實現經濟空間和法律空間統一，從而保持國家政局穩定，為俄羅斯復興奠定基礎。首先，上任伊始，普京立即著手改革了葉利欽時代的“總統全權代表制度”，並賦予其全新的含義。普京將89個聯邦主體劃分為7個聯邦區（2010年新設北高加索聯邦區，使聯邦區總數達到8個——著者注），每個聯邦區下轄若干聯邦主體，由總統親自任命聯邦

⁴ У чеченских боевиков крайне боевое настроение, <http://www.rian.ru/society>

⁵ Колебания Умарова объяснили расколом среди боевиков, <http://www.лента.ру> 05.08.2010 09:03:00

⁶ 溫恒國：“單一制聯邦：俄羅斯國家結構的法理悖論”，《俄羅斯中亞東歐研究》2010年第3期，第2頁。

區全權代表。2000年5月13日，普京頒佈了第849號總統令——《俄羅斯聯邦總統駐聯邦區全權代表條例》（以下簡稱新《條例》），顯著擴大了全權代表的職能和權力。與849號總統令相配套，普京又于同年5月27日發佈第967號總統令，批准了俄安全會議名單。該總統令首次將7名總統駐聯邦區全權代表列為俄安全會議成員。如此一來，總統駐聯邦區全權代表就成為威望和影響均高於聯邦主體行政長官的重要國務活動家，使總統代表成為事實上的地區領導人，從而極大制約了各民選共和國領導人的權力。⁷其次，2004年別斯蘭事件後，普京又以反恐為名，在極短的時間內推出包括改變地區領導人直選辦法，加緊建設公民社會，強調國家主權和民族精神、強化中央對地方的垂直領導體系等八大改革措施。改革傳達了這樣一個明確的資訊：國家只能有一個中心。其實，取消地區領導人直選的提法很多政治家早在九十年代初期就談及，但卻從來沒有提上過首要議事日程。別斯蘭慘案為這些行政改革方案的出臺，提供了有利的輿論環境。需要指出的是，這些措施的實施，雖然成功地收回了本應屬於總統的權力，維護了憲法的權威性和嚴肅性，但同時也削弱了《俄羅斯地方自治組織一般原則法》賦予地方政府的自治權力，造成原本就十分脆弱的北高加索政治生態的進一步紊亂。例如，印古什領導人對中央插手當地反恐事務十分敏感。2009年6月23日，印古什領導人葉夫庫羅夫遇刺重傷，梅德韋傑夫總統曾準備效法車臣，在印古什全境實行“反恐行動狀態”，但這一想法遭到印古什地方勢力強烈反對。葉夫庫羅夫本人也認為，“沒有必要在印古什全境實施反恐行動狀態”，印古什總理蓋桑諾夫更是強烈反對俄中央反恐部門直接插手地方局勢，中央與地方的緊張關係可見一斑。此外，許多原民選領導人也由於被趕下臺而“變成”了反對派，與現政權尖銳對立，這樣的情況在北高加索地區十分普遍。

在政策層面，俄設立北高加索聯邦區解決“北高加索問題”的努力也遭遇阻力。首先碰到的問題還是權力之爭。即赫洛波寧與卡德羅夫的權力之爭。在實施“反恐行動狀態”時期，卡德羅夫曾是北高地區最具影響力的政治人物。為平息車臣戰事，中央曾給予車臣領導人卡德羅夫極大的權力和信任。有一段時間，中央甚至想在北高地區推行車臣反恐模式，讓卡德羅夫統領北高反恐事務，但因遭到周邊共和國強烈抵制而作罷。2009年4月16日，隨著俄結束在車臣全境的“反恐行動狀態”，車臣乃至北高地區的工作重點隨即發生轉變。2010年1月，俄中央新設北高加索聯邦區。任命副總理赫洛波寧兼任北高加索聯邦區總統全權代表。赫洛波寧的到來，既表明俄希望通盤解決北高加索問題的決心，也表明北高地區的工作重點已由反恐轉變為戰後重建。更大的變化是，該地區的政治權力結構發生了改變，由中央——地方的二元結構轉變為中央——聯邦區——地方的三元結構。在葉利欽時代，總統全權代表的威望較低，實際作用不大，總統通過確立駐各地區全權代表制度來加強垂直領導的努力收效甚微。例如，當時的《總統全權代表條例》明文規定，全權代表無權干預本地區內聯邦主體執行權力機關和地方自治機關的業務活動。而2000年普京上臺後通過的新《條例》不僅刪除上述規定，而且宣佈全權代表有權參加本聯邦區內聯邦主體國家權力機關、地方自治機關的工作，並將全權代表的職能擴大到協調、監督、執行總統委託、組織社會經濟發展及親自指導和委派代表參加本聯邦區內政府工作的五大領域⁸，使總統聯邦區代表成為地位和權力均高於所駐地

⁷ 參見劉向文：“談俄羅斯聯邦總統的全權代表制度”，《東歐中亞研究》2001年第6期，第24頁—31頁。

⁸ 參見劉向文：“談俄羅斯聯邦總統的全權代表制度”，《東歐中亞研究》2001年第6期，第24頁—31頁。

區的聯邦主體行政長官，擁有實權的“欽差大臣”。

北高加索地區權力結構的變化雖由任務轉變所決定，但也透露出中央對卡德羅夫個人態度的微妙變化。難怪俄伊斯蘭協會主席蓋達爾·熱馬爾認為，“北高加索聯邦區的唯一任務就是限制卡德羅夫的野心”。“因為卡德羅夫一直視自己為北高加索的領導人，他到處安插親信並對達吉斯坦和印古什施加影響，但如果他成為聯邦領導，將非常危險，因為他會將精英內部鬥爭引入暴力因素。因此，建立北高加索聯邦區的意圖就是限制卡德羅夫影響的增長，並安排一個人牽制他，這樣可以牽制卡德羅夫的野心”。熱馬爾還認為，如果從熟悉高加索事務的角度考慮，就不應選擇赫洛波寧，最合適的人選應是總統辦公廳第一副主任蘇爾科夫，他更瞭解高加索形勢，並在當地擁有良好的人脈。

事實顯示，赫洛波寧與卡德羅夫的關係一度十分緊張。2010年2月，赫洛波寧剛剛就任，便與尚未謀面的卡德羅夫“隔空”口角。赫氏指責後者不應與外國簽署經濟協定，因為“那應當是外交部幹的事兒”。而卡氏則反唇相譏，稱“中央大員”到任後走遍轄區，獨不造訪車臣，很“不友好”。赫立足未穩，便“將相失和”，給北高發展前景蒙上陰影。

二是“點”與“面”的關係。如何平衡反恐重點地區與區內其他聯邦主體之間的利益關係，是俄深化反恐鬥爭過程中面臨的又一棘手問題。首先，資金問題是制約北高加索地區全面重建的最大障礙。長期以來，車臣一直是北高加索地區的反恐重點，佔據了中央提供的大部分資金。但隨著車臣戰事逐漸結束，保證北高加索聯邦區平衡發展、提高民眾生活品質和就業水準、改善地區族際關係成為當前該地區的工作重點，迫切需要中央政府注入大筆資金支援北高加索的重建。2010年9月，中央政府出臺了《2025年前北高加索聯邦區社會經濟發展戰略》，計畫到2025年，北高加索聯邦區人均國內生產總值應提高1.7倍，地方財政預算增加3倍，居民平均月收入增加1.5倍，失業率從目前的16%降至5%等。同年12月15日，普京總理下令成立“北高加索聯邦區社會經濟發展問題政府委員會”，統籌指導、協調北高加索的全面發展。委員會由普京親自領導，副主席由副總理兼北高加索聯邦區總統代表赫洛波寧擔任。目前，在俄政府中只有兩個協調地區發展的國家委員會，該委員會即為其中之一，足見俄政府對北高加索地區發展的重視。問題是，中央政府雖持有強烈的意願，但到底能拿出多少錢來支持北高加索的重建？從計畫出臺一年來的執行情況來看，結果並不理想。一是資金到位率遠低於實際所需。據俄《生意人報》報導，僅為達到把北高加索地區建成高水準、高品質度假勝地的目標，需要投入的資金就將遠遠超過預期的3.9萬億盧布(約合人民幣9216億元)，俄羅斯財政部表示最終投資額將達5.5萬億盧布(約合人民幣12977億元)。俄地區發展部副部長謝爾蓋·克魯格利克透露，聯邦預算將在2025年之前為北高加索地區撥付2.6萬億盧布(約合人民幣6144億元)，其餘部分將由“預算外資金”補齊。⁹實際上，這樣的遠景規劃無異於“紙上談兵”，以目前俄政府的財政狀況根本難以滿足這樣的需求。比較實際的情況是，根據北高加索聯邦區公佈的地區發展戰略具體實施計畫，至2025年，聯邦政府將斥資3370億盧布(約合人民幣783億元)發展北高加索地區，投資方向分別是：33個工業專案，88個食品工業專案，13個能源項目，210個交通項目，170個房建項目，790個醫療、教育文化運動項目和13個旅遊項目。¹⁰換言之，未來15年，俄中央政府已確定用於北高加

⁹ “俄政府加大投資扶持力度 給力北高加索經濟發展”，<http://www.acpf1982.com/news/gj/131665957219655.html>

¹⁰ “俄政府將投資3370億盧布發展北高加索地區”，<http://ru.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/>

索重建的年平均投資額約為52億人民幣，這對於千瘡百孔，百廢待興的北高加索地區無異於杯水車薪。事實上，鑒於目前財政狀況不佳，俄政府更希望通過增加北高地區自身的造血機能，改善當地居民的生活水準，而不是通過轉移支付的方式“輸血”北高加索經濟，使中央重新背上沉重的經濟包袱。

其次，安全形勢不穩是制約、阻礙北高加索發展的更大問題。從2010年12月開始，也就是在俄中央通過振興北高加索經濟計畫後不久，該地區的卡巴爾達-巴爾卡爾共和國就發生了一系列恐怖事件。12月18日，7名來此地打獵的獵人遭武裝人員襲擊身亡。今年2月18日晚，卡巴爾達—巴爾卡爾滑雪勝地厄爾布魯士山一側發生爆炸，登山滑雪纜車系統遭到嚴重損壞，所幸無人傷亡。2月19日，4名來自莫斯科的遊客在卡巴爾達-巴爾卡爾又遭武裝分子襲擊身亡。2月20日，警方在厄爾布魯士山一所賓館發現一輛炸彈小汽車並拆除了爆炸物，炸藥威力相當於70公斤TNT炸藥當量。這一系列暴力事件的目標指示十分清楚，直接針對俄重振北高地區旅遊業的宏偉計畫，使私人投資者望而卻步。如果沒有起碼的安全保障，那麼任何發展計畫的實施也無從談起。北高加索嚴峻的安全形勢的確使俄政府大力發展當地經濟的雄心遭遇兩難：一方面，發展經濟依賴於良好的社會環境，另一方面，維護良好的社會環境又必須支付高昂的安全成本。根據俄內務部改革計畫，2012年俄員警總數將由現在的128萬人削減至110萬人，內務部隊人數也將由原來的20萬裁減至14萬。在此背景下，寄希望中央增兵北高加索“維穩”的可能性很小。由此可見，當前俄政府不具備在北高加索全境推行車臣反恐模式的能力，不但財力、軍力不允許，而且還會遭到地方實力派的強烈掣肘，前述印古什領導人的態度即為佐證。

三是“內”與“外”的關係。能否統籌把握好國際、國內兩個大局，對俄羅斯推進反恐大業至關重要。首先是俄羅斯如何搞好與周邊鄰國的關係。眾所周知，反恐離不開國際合作，尤其北高加索地區的恐怖勢力與境外恐怖、極端勢力有著密切的聯繫，更需要得到鄰國的理解與支持。早在“9·11”事件之前，車臣就已經成為國際恐怖勢力的藏身之所和訓練營地。長期以來，“基地”組織特使一直在俄羅斯的恐怖事件中扮演著組織策劃、行動協調和資金支援的多重角色。兩次車臣戰爭期間，有數千名境外伊斯蘭極端分子奔赴車臣參加“聖戰”，僅1999年境外極端勢力就支援車臣5000萬美元，本·拉登也為車臣提供過2500萬美元的資助。¹¹因而，控制境外勢力越境滲透，切斷境外恐怖勢力的資金和物資通道，為俄反恐創造良好的外部環境，就成為俄外交的重要任務。遺憾的是，俄羅斯在這方面存在明顯“短板”，與鄰國格魯吉亞關係的惡化，直接影響到俄在北高地區反恐的成效，使俄反恐努力大打折扣，今後，俄羅斯外交能否為國內反恐營造良好的外部環境，是亟待思考和解決的問題。

其次是北高加索與內地其他地區社會發展不平衡的問題。俄羅斯國內也有“內”“外”問題，甚至更為嚴重。一是地區間經濟結構失衡的問題。北高加索地區是典型的農業區，農業人口在全部居民比例非常之高。官方資料表明：早在車臣戰爭爆發前，車臣—印古什共和國就有10萬多名農村剩餘勞動力；而非官方資料顯示，該指標實際已達20萬人，占全部勞動人口的30%。¹²社會經濟發展的長期失衡，使北高加索地區難以完全融入俄羅斯統一的社會經濟空間，只能成為靠輸出資源謀生的“經濟殖民地”，從而

201105/20110507539555.html

¹¹ 中國現代國際關係研究所：《周邊地區民族宗教問題透視》，時事出版社2002年，第36頁。

¹² 侯艾君：《車臣始末》，世界知識出版社，第81頁。

為極端思潮的氾濫提供了合適的土壤。1993年以後，從北高加索地區遷出的人口高達300-400萬人，這些人大都湧入莫斯科、聖彼得堡等俄內陸大城市。由於這些流民並不一定是高素質的人，因此就造成更多消極接觸的可能性，稍有不慎就可能演化成族群衝突，給煽動民族主義情緒的極端勢力以可乘之機。近年來，在俄羅斯許多城市出現的越來越多的族群矛盾和衝突，已經證明了這一點。二是區域間民族比例失衡，民族融合度下降，不利於社會的協調發展。俄羅斯是一個多民族的國家，各民族之間的生活習俗、宗教信仰差異極大，各地區之間的社會文化發展很不平衡，尤其在少數民族占絕對多數的高加索地區更是如此。在蘇聯時期，政府大力支持族際通婚，認為這可以促進蘇聯各民族共同特徵的形成，有利於民族問題的解決。“發展民族間的通婚是蘇聯關於民族問題的最明顯和卓有成效的決定之一。這種夫妻間的聯盟有助於民族的接近，培養尊重各民族的習慣，促進各民族文化的相互交流。”¹³在政府的鼓勵下，大批俄羅斯族居民遷居北高加索地區並主要從事科學技術和管理工作，這些人與當地居民結合，成為促進地區經濟發展和社會穩定的重要力量。據統計，上世紀90年代初，有40多萬俄羅斯族人生活在車臣，而目前生活在車臣的俄羅斯族人只有不到6000人，其中大部分為16世紀末即移居本地的俄羅斯哥薩克。¹⁴戰爭迫使大批科技、管理人才逃離戰區，也使戰後北高加索的振興計畫舉步維艱。車臣前總理謝爾蓋·阿布拉莫夫認為，車臣人生活水準要達到現在俄羅斯的中等生活水準，至少需要50年。¹⁵更具諷刺意味的是，在外靠從事建築業謀生的車臣人，竟然因為缺乏熟練的技術工人，而使大規模的戰後重建工作滯後延期，這不能說不是一種悲哀。

三、

儘管俄羅斯的反恐鬥爭取得了巨大的成就，但繼續深化反恐鬥爭卻面臨多方面的考驗。制約俄羅斯反恐的深層次問題有些是歷史形成的，積重難返；有些則牽涉複雜的社會、經濟、文化和宗教背景，牽一髮而動全身。這些問題難以在一夜之間一蹴而就，需要俄政府和人民在保持政局基本穩定，國力不斷恢復的前提下，付出十幾年，甚至幾十年堅持不懈的努力，才能逐漸消弭兩次反恐戰爭造成的戰爭創傷，將北高加索的社會生活重新納入民主、法制和世俗化的軌道。總體而言，未來俄羅斯反恐鬥爭的前景，有賴於以下幾點：

一是有賴於政局的長期基本穩定。只有政局的基本穩定，才能確保反恐政策的一致性和連貫性，特別是在過渡時期更需要具有可靠管理杠杆和掌控能力的強有力中央政府，這是俄羅斯十幾年反恐鬥爭的基本經驗。俄羅斯反恐雖然取得了階段性勝利，但不幸的是，民族和宗教這兩根脆弱的“神經”已經在長達十餘年的戰爭中嚴重損毀，其“後遺症”將在重建的過程中逐步顯現。彌合戰爭創傷，致力民族融和，化解宗教矛盾，是比反恐本身更艱難的事情，處理不善，恐怖主義還可能會捲土重來，這是對俄羅斯領導人智慧和能力的考驗。

¹³ 李曉霞：“國家政策對族際婚姻狀況的影響”，《新疆社會科學》2010年第5期，第106頁。

¹⁴ Чеченские русские – кто убедит их вернуться домой?, <http://www.narodru.ru/article7562.html>

¹⁵ Вернутся ли русские в Чечню?, <http://www.vestikavkaza.ru/articles/obshestvo/meznaz/44106.html>

十餘年反恐戰爭的另外一個後果就是就加速了北高加索地區的“再伊斯蘭化”進程。現在，北高加索眾多穆斯林的社會生活重歸穆斯林宗法制度籠罩之下。蘇聯時期淡化民族、宗教色彩，將穆斯林地區融入世俗社會和民族大家庭的數十年努力在國際、國內宗教復興的大潮中化爲泡影。此外，北高地區政治生活中濃厚的宗教氛圍和家族氛圍已經與俄聯邦其他地區相距甚遠。強烈的民族認同、宗教認同一旦與糟糕的經濟相結合，將會迸發出驚人的破壞力。因此，保持俄羅斯政局的穩定性，爲北高加索的重建贏得寶貴的時間和一個較爲寬鬆的外部環境，將是防止車臣問題“死灰復燃”或北高加索問題“車臣化”趨勢的重要保障。

二是有賴於經濟持續穩定的發展。“打恐”打的是銀子，“治恐”同樣靠銀子。只有擁有雄厚的經濟實力才能保障各項反恐措施的落實。目前，俄許多反恐措施無法落實都源於資金的缺乏。例如，防範針對交通系統的恐怖襲擊，一直是困擾俄羅斯反恐的頭號難題。要解決這個問題，必須爲大量的交通樞紐配備先進的安防系統。但囿於資金短缺，除少數重點目標外，俄大部分交通樞紐至今仍未配備先進的安防系統。2010年3月莫斯科地鐵再次遭受恐怖襲擊，促使俄決策部門下決心將交通系統的安全問題列爲優先解決的方向。3月30日，普京總理主持政府工作會議，討論在全國建立現代化的交通預警和控制系統問題。他強調，雖然在俄境內建立現代化的安全防控系統需要大筆經費，但“錢不是問題”，關鍵是實施措施的有效性。俄內務部交管局負責人德米特裏·沙巴羅夫也表示：鐵路和汽車站的安全系統也應參照航空安檢標準。話雖如此，但俄交通部門也算了一筆賬：配備一座大型火車站的安檢設施需投入1.65億盧布左右（約合人民幣4千萬元）。俄羅斯現有近5千座火車站，其中大型車站30多個，還有近40萬個交通樞紐，如果政府不買單，這些設施的成本只能攤入票價，轉嫁到普通百姓身上，此舉必然招致民衆的強烈反對。因此，短期內要使所有交通樞紐達到同樣的安全標準是不可能的。儘管普京總理信誓旦旦，俄羅斯反恐“不差錢”，但現實情況是，全面提升所有交通系統的安全標準，政府勢必面臨龐大的資金壓力，以俄目前財政狀況難以承受。

三是有賴於社會管理水準的不斷提高。打擊恐怖主義的鬥爭主體是國家及其附屬的強力部門，但面對日益扁平化、分散化及單元化的恐怖網路，全社會的多元參與不可或缺。而社會管理體系不健全，管理水準低下，人浮於事，正是長期制約俄羅斯反恐效率的“罩門”。長期以來，俄羅斯一直將反恐的主要精力專注於恢復自上而下的垂直領導體系，而較少關注社會管理層面滯後對反恐效率造成的影響。事實上，傳統的垂直型指揮策動的恐怖組織形式已然發生了變化，正在向各自爲戰、互相呼應、多層多線聯繫的網路化轉變。在這種情況下，以垂直體系爲主導的俄強力部門在應對社會化、扁平化的恐怖組織襲擊時，確有難以全面覆蓋、靈活應對的難處，但這不能掩蓋俄羅斯在社會管理水準方面的不足與缺失。正如中國學者指出的那樣，“單靠強力部門應對恐怖主義網路的誤區還在於對恐怖主義根源與活動空間社會化的認識不足。要想從根本上削弱恐怖主義的活動勢頭還必須多管齊下，在社會層面廣做工作，動員多種部門與力量的廣泛參與，將反恐納入社會管理體系之中。”¹⁶

¹⁶ 楊明杰：反恐依赖于社会转型的平稳“落地”，《中国社会科学报》第222期。