

恐怖主義與「北京奧運」安保

徐飛彪^{*}

目次

- | | |
|--------------------|--------------|
| 一、奧運是一個大型安全事件 | 三、北京的主要安保措施。 |
| 二、恐怖主義是北京奧運面臨的最大威脅 | 四、一些經驗的總結 |

作為全球最大體育盛會，奧運會聚集世界各國的運動員代表、媒體記者和觀光客，吸引全球眼光，因此被恐怖組織視為引發世人關注、達到自身目的的重大機會和舞臺。「北京奧運」作為「9.11」後「全球反恐戰爭」時代首次在發展中國家舉辦的奧運會，如何預防恐怖主義，確保奧運順利安全舉行，成為考驗中國安全管理能力的重大挑戰。

一、奧運是一個大型安全事件

奧運可以被定義為體育事件、大型國際事件（Mega-Event），或媒體事件，從安全角度看，奧運更是一個複雜的「安全事件」¹。奧運會是一項龐大的系統工程，牽涉到政治、經濟、文化、外交、安全、交通、通訊、食品、醫療衛生、環境保護等諸多領域諸多因素，能否保證奧運平安順利舉行，是對主辦城市和國家的組織能力、管理能力和國家綜合實力的重大挑戰和綜合考驗。影響奧運安全的因素很多，如自然災害、經濟問題、違法犯罪活動、社會政治運動、戰爭、外交糾紛等等。為做好安全規劃，確保奧運安全，主辦國的安全機構要根據當時國內外的政治、經濟與安全形勢，對各種威脅因素進行預先的動態的評估，確定威脅源以及威脅等級，在此基礎上，統籌規劃，制定總體安全工作規劃和具體工作方案，分配安保資源。從歷屆奧運會的情況看，自1972年慕尼黑第20屆奧運會以來，恐怖主義成為歷屆奧運主辦國重點關注的問題，近幾屆奧運會尤其是「9.11」以來，應對恐怖主義威脅已成為奧運安保工作的重中之

^{*} 中國現代國際關係研究院反恐研究中心副研究員。

¹ 1995年8月，美國政府通過行政命令的方式，將奧運定義為「特殊安全事件」（National Special Security Events）。參見Shawn Reese, National Special Security Events, Congress Research Service Report for Congress, November 6, 2007.

重。

1996年亞特蘭大奧運會，美一直將恐怖主義列為重要安全威脅，並在不同階段根據情況不斷對恐怖威脅評估進行調整。在奧運籌畫的前期階段，受慕尼黑奧運會的影響，美將奧運安保重點主要放在防止發生劫持人質事件上。但隨後國際上發生系列重大恐怖案件改變美國的最初看法。1995年3月，日本歐姆真理教使用沙林毒氣襲擊東京地鐵，緊接著4月19日，美奧克拉荷馬聯邦大樓遭受汽車爆炸襲擊。相繼而來的恐怖事件使美安保機構及時做出調整，將生化武器、汽車炸彈恐怖襲擊視為主要威脅，大大提高對生化恐怖襲擊的關注程度。

2000年悉尼奧運前夕，澳政府相關機構，如澳大利亞安全情報組織（ASIO）、澳大利亞犯罪情報局（ABCI）、奧運安全規劃組（OSPG）等從不同角度對奧運期間可能面臨的各種安全風險的來源與威脅等級進行了詳細而深入的評估，將包括恐怖主義在內的政治性暴力活動列為悉尼奧運的首要威脅。澳當局認為，儘管其遭受恐怖主義襲擊的概率較低，但恐怖主義的潛在風險依然較大。2000年5月，澳警方在悉尼逮捕一名28歲嫌犯。該男子崇尚種族主義，對奧運發出多次威脅，警方從其家中搜查出大量製造爆炸物的材料。6月，澳情報機構及國際情報機構得到情報稱，南亞和東南亞與本·拉丹的恐怖組織有滲入澳大利亞的動向。根據重要性排序，其餘的安全威脅依次為：大規模抗議活動等群體事件及個人暴力活動；綁架勒索等犯罪活動；偷盜欺詐等非暴力犯罪活動以及食品醫療事故等各種意外風險等。

2004年雅典奧運是「9.11」事件後首次夏季奧運會，希臘更是將恐怖主義列為頭等威脅，投入大量人力、物力和財力，防範恐怖主義的威脅，以至於雅典奧運會一度被成爲「反恐奧運會」。根據評估，雅典奧運既面臨國內恐怖主義威脅，也面臨國際恐怖主義的威脅。²國內的「11月17日」組織、「人民革命鬥爭」、「革命核心」等恐怖組織雖然不斷遭到嚴厲打擊，但仍是奧運的威脅。2002年8月10日，希臘警方在總統官邸附近發現被遺棄的突擊步槍及子彈，此後在雅典某體育場附近發現掩埋在地下的炸藥。2003年9月，雅典某法院大樓發生2起炸彈爆炸事件。國際方面，據美情報機構顯示，「基地」組織一直在策劃襲擊西方奧運代表團。歐洲國家也有情報顯示，印度洋上可能「基地」船隊出沒，企圖襲擊歐洲國家的港口和郵輪，其中約有15艘船隻屬於與「基地」有關聯的希臘代理商。2003年6月，希臘在地中海截獲一艘可疑貨船，船上載有680噸炸藥。此外，歐洲其他國家的恐怖組織如「埃塔」、「紅色旅」、「紅軍派」等也有再度活躍趨勢，2004年3月11日馬德里爆炸案的發生，給雅典奧運帶來極大衝擊。³

² Carol Migdalovitz, 「Greece: Threat of Terrorism and Security at the Olympics」, CRS Report for Congress, April, 30, 2004.

³ 參見高穎，《雅典奧運會安全面臨的威脅及應對措施》，《國際資料資訊》，2004年第5期。

二、恐怖主義是北京奧運面臨的最大威脅

根據評估，北京奧運面臨多方面的風險，包括自然災害、流行病、犯罪活動、群體性事件、國際衝突等傳統安全和非傳統安全的風險，其中恐怖主義被列為影響奧運順利舉行的首要和最重大的威脅。對此，周永康（原公安部長、現中央政治局常委）坦誠：「我們面臨恐怖主義、分裂主義和極端主義等‘三股勢力’的挑戰，尤其恐怖主義，是北京奧運的最大威脅。」⁴

恐怖主義之所以成為北京奧運最重大的威脅，既有時代原因，也有地理因素使然。從時間上看，北京奧運正值「9.11」後美國發動的「全球反恐戰爭」（Global War on Terrorism）年代，自2001年以來，在以美國為首的國際反恐聯盟的打擊下，國際恐怖主義不但沒有得到有效遏制，反恐「越反越恐」，恐怖主義愈演愈烈，並呈向世界各地蔓延之勢。據統計，據美國國家反恐中心統計，自2005年後，全球恐怖襲擊事件數量一直保持在每年1萬件以上。其中，2005年為11159起，2006年為14543起，2007年達14505起，2008年達11770起。⁵「基地」等極端勢力加速與世界各地主要恐怖勢力結盟，並通過互聯網等手段，極力傳播散佈伊斯蘭極端意識形態，擴大自身影響力。從地理上看，中國地處東亞，其周邊接壤或相鄰國家正處於自中亞、南亞、東南亞向中東北非延伸的「不穩定弧」（Unstable Arc）地帶。而且，自2007年以來，隨著美軍在伊拉克反恐取得一定成效後，國際恐怖重心逐漸「東移」，南亞巴基斯坦、阿富汗等國成為國際恐怖活動重心。2007年以來，南亞恐怖襲擊事件急劇攀升，「基地」等國際恐怖組織以巴阿邊境為大本營，相互勾結，活動猖獗。周邊恐怖活動「重災區」所導致的溢出效應和效仿效應，加大北京奧運的安全風險。

北京奧運面臨的恐怖威脅源主要如下：

第一，「東突厥斯坦伊斯蘭運動」（ETIM, 以下簡稱「東伊運」）等「疆獨」恐怖組織。據相關新聞報導，早在北京奧運召開之前，就有情報表明，「疆獨」分子正準備在北京奧運期間發動襲擊。「東伊運」是疆獨勢力中最危險的武裝團體，中國政府一直致力於徹底消滅這股分裂勢力，然而「東伊運」經受住了中央政府的多次軍事打擊和取締，實力尚存。2007年1月，中國警方展開針對「東伊運」的大規模搜捕行動，遭到頑強抵抗。儘管警方最終抓獲17名恐怖分子，並繳獲大批槍支彈藥，但衝突也造成警方1人死亡和多人受傷。此前，中國在與阿富汗、巴基斯坦等國舉行的聯合行動中，就已繳獲了「東伊運」的大量軍用物資。2008年1月，新疆破獲「東伊運」滲透入境的多處窩點，抓獲一阿吉·買賣提為首的10名恐怖分子，繳獲大量炸藥、現金和「聖戰」培訓材料等。2008年3月，新疆再次打掉一阿不都熱合曼·吐爾遜為首的35名恐怖嫌犯，繳獲大量恐怖物資。

「東伊運」與「基地」等國際恐怖組織聯繫密切，接受過後者的物資、資金資助

⁴ Terrorism 'big threat' to Olympics, China Daily, Sep. 11, 2007.

⁵ 參見美國國家反恐中心網站資料庫。

和人員培訓。據報導，受「基地」組織訓練的「東伊運」成員達近千人。「基地」組織還號召各地穆斯林到新疆從事「聖戰」，以呼應「東伊運」的分裂活動。「東伊運」則積極配合「基地」組織的全球恐怖戰略，宣稱「發動聖戰是東突厥斯坦每一個穆斯林的責任，所有‘聖戰者’必須接受嚴格的訓練，為在東突厥斯坦地區發動戰爭做準備」。2008年7月26日，一自稱「突厥斯坦伊斯蘭黨」的恐怖組織發佈恐怖威脅視頻，聲稱要襲擊北京奧運，並且「已經開始策劃行動」。據相關分析，該組織實際上就是「東伊運」。除「東伊運」外，其他東突組織還包括「東突厥斯坦解放黨」等組織，他們相互勾結，成為北京奧運的心腹大患。

第二，受國際恐怖勢力及「疆獨」恐怖組織蠱惑、煽動的境內極端勢力，比如「伊紮布特」（也稱伊斯蘭解放黨）等。近年來，「疆獨」恐怖組織以及國際極端宗教勢力多管道向中國境內滲透，並在新疆以及內地部分省市設立「地下講經點」（秘密的伊斯蘭學習點），並通過散發極端宣傳材料等多種手段，煽動境內穆斯林民眾鬧事。據報導，北京奧運開幕前後，新疆連續在8月4日，8月10日和8月12日發生惡性暴力恐怖襲擊事件，導致多人傷亡。8月4日，上午8點左右，喀什武警邊防支隊集體出早操期間，2名恐怖分子駕車衝擊、碾壓武警，並引爆車上爆炸物，至16人死，16人傷。8月10日，新疆庫車縣的超市、酒店和當地政府機構遭連環爆炸襲擊，數名恐怖分子同警方交火被擊斃，另幾名恐怖分子引爆身上炸藥身亡。8月12日，恐怖分子在喀什一公路檢查站用刀刺死3名保安後逃逸。這些恐怖分子團夥性不強，主要受「疆獨」組織蠱惑煽動，其極端恐怖行為個人色彩較重。

第三，激進「藏獨」、邪教等勢力。曾有報導稱，一些「藏獨」、「法輪功」的激進分子準備潛入北京周邊地區，實施破壞電網、投毒等破壞行動。

第四，國際恐怖勢力。北京奧運是國際性大型活動，參與者來自世界各國各地區，除了確保中國本國目標的安全外，保護境外參與者及觀眾、遊客的安全，也是奧運安保的重要職責。北京奧運參與者中，既包括被「基地」等恐怖分子列為頭號襲擊對象的美國以及以色列、英國等西方國家，也包括國內恐怖勢力活動猖獗的中東、南亞、東南亞、北非等國，如阿富汗、巴基斯坦、印度、索馬里等國。這些國際及地區恐怖勢力相互勾結，勢力強大，且襲擊手法靈活多樣，難以防範，成為北京奧運重點盯防的對象。2007至2008年奧運前夕這段時間，「基地」組織等多次發佈威脅公告，號召襲擊美國等西方國家。2008年初，「基地」呼籲攻擊以埃菲爾鐵塔為代表的25個法國重要目標，並號召對丹麥漫畫事件實施報復。⁶ 9月以來，德就抓捕多名與「基地」有關密謀發動襲擊的恐怖分子。此外，傳統上較少受到關注的國家和地區也面臨「基地」的恐怖威脅。2008年4月，紮瓦希裏宣稱追隨美國的日本應受到懲罰。也有媒體曾報導稱，印尼的「伊斯蘭團」（JI）擬在北京奧運期間入境實施恐怖襲擊活動。

⁶ Zawahiri answers back, Terrorism & Security Monitor, May 2008。

三、北京的主要安保措施。

面對嚴重的恐怖威脅，中國政府早在申辦奧運成功之後，就已經正式啓動奧運安保工作，未雨綢繆，及早採取各種政策措施，防範打擊各種恐怖勢力。

首先，中央政府高度重視，制訂綜合治理的反恐安全戰略，全面防範、打擊恐怖主義。胡錦濤等中央領導多次強調，要「盡一切力量，確保奧運的安全」，並對恐怖威脅予以充分的認識和重視，稱要從經濟、政治、文化、民族、宗教、教育等多方面入手，多管齊下，逐步消除恐怖主義滋生土壤。反恐不僅僅是強力部門的職責，而是全社會各部門應共同承擔的責任。

其次，建立高效統一的反恐和奧運安保機制。爲更好應對恐怖主義威脅，中國于2004年建立「國家反恐怖主義工作協調小組辦公室」(簡稱「國家反恐辦」)，由公安部牽頭，構建包括公安部、國家安全部、武警、解放軍、外交部等多個部門的聯合反恐平臺，建立定期聯絡、會商及協調指揮機制，調動全社會的力量，應對恐怖威脅。爲確保奧運順利安全舉行，北京奧組委建立兩層三級結構的協調指揮體系：上層設總指揮部，由北京奧組委及中央政府相關部門的領導人組成，劉淇任總指揮，負責處理奧運會組織運行中的各種重大問題，以及於國際奧會的溝通協調；下層設主運營中心，由北京奧組委和北京市相關領導人組成，由北京市長郭金龍人指揮長，負責北京奧運日常運行事務及北京城市的保障工作。主運營中心包括11個工作機構：即調度中心、競賽指揮組、宣傳文化組、外事聯絡組、安全保衛組、機場協調組、服務協調組、人力資源及志願者工作組、交通及環境保障組、技術及網路保障組以及工程設施保障組。其中安全保衛組具體負責奧運安保方面的協調。

三級指揮架構是指：國家、城市和場館三個級別。最高指揮機構是「第29屆奧運會安全保衛工作協調小組」，包括公安、安全、武警、軍隊、海關、邊防、外交等20個國家部委和省部級成員單位組成，下設兩大中心：奧運安保指揮中心和奧運情報中心。城市（主要是指賽區所在地的7大城市，包括北京、天津、上海、瀋陽、秦皇島、青島和香港）一級組建安保實戰指揮機構，負責當地安保的指揮協調工作，由當地公安機關負責。各大比賽場館（群）則設立安保指揮部，負責場館的安全。其中北京賽區就有31個比賽場館和45個訓練場館，因此有數十個場館安保指揮部在運轉。香港奧運馬術比賽的安保工作按照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的規定，由香港政府統籌負責，成立相應的機構。

第三，強化奧運安保的情報工作。加大人力、物力和資金投入，強化情報收集。在北京奧運開幕前的數年前，就開始進行風險評估的工作部署，包括奧運總體安保風險評估、奧運代表團面臨風險評估、要人安保風險評估、場館安保風險評估等，定期滾動更新評估結果，爲安保指揮機構分配安保資源、制訂安保計畫提供依據。「奧運情報中心」是負責協調奧運安保情報收集、分析、研判和傳遞的主要機構。同時，加強國際情報的交流、共用與合作。

第四，貫徹落實系統嚴格的反恐安保措施。一是加強反恐法律體系建設，中國簽署了10多項聯合國反恐條約，多次修訂《刑法》，制訂並通過包括《反洗錢法》（2007年實施）等多項相關法律法規。二是加強反恐隊伍的建設。奧運安保的主力包括三大部分：公安、武警和軍隊。其中，軍隊（包括陸海空軍）主要負責傳統安全和反核生化等恐怖威脅等非傳統安全保衛工作，負責協調軍隊安保工作的具體部門是「軍隊工作部」（屬於「奧運安保指揮中心」），推動軍隊「全面參與奧運會的安保工作」，協助公安、武警防範打擊恐怖活動，並在災害、災難發生時參與搶險救援行動。武警則成立特種部隊「雪豹突擊隊」培訓、教育和演練。除這三大力量外，還有專業保安、志願安保人員等。三是加強科技裝備建設，築實奧運安保的「科技防線」。為此，北京奧運購置安裝了大批先進的安全檢測設備（包括核生化檢測設備和機場等交通運輸場館的安檢設備）、裝甲防爆車、高技術通訊器材、監控攝像系統、新式自動步槍、先進夜視系統等裝備。四是加強邊境控制和對敏感物資監控，防止恐怖分子滲透入境和利用爆炸物等敏感物項。五是啓動城區周邊區域整體防控體制，確保賽區城市整體安全。2008年初，北京展開「平安奧運行動」，在全市86個系統、116個單位和18個區縣層層簽訂「平安奧運」責任書，同時在北京大興等遠郊區縣和與北京接壤的周邊省市區縣啓動「護城河工程」，啓動多項專項行動，確保奧運場館周邊區域的安全。⁷ 比賽前後，北京實行交通管制，收緊外地人入京的安全檢查程式，實行實名購票制度等。六是採取嚴密場館安全措施，包括巡邏控制、入口安檢、場館內外分區部署安保力量、佈置快速反應力量，處置場館突發情況等。⁸ 七是動員社會民眾，建立民眾參與機制，構築奧運安保的「人民防線」。⁹ 通過社區和志願者行動，多管道動員民眾參與奧運安保工作。奧運期間，北京共有70萬的安保志願者協助軍警的安保工作。八是制訂、完善加強奧運安保和打擊國際恐怖主義的各項應急措施和預案，加強奧運安保的教育、培訓和演練。據透露，北京奧運安保部門編制了關於場館安全、反恐等52項奧運安保總體規劃和500多項具體實施方案。¹⁰

第五，加強奧運安保的國際交流與合作。國際交流合作是北京奧運安保的重要環節。奧運之前，負責安保的部門就派人到雅典、悉尼、都靈等舉辦過奧運會和其他大型國際體育賽事的地方進行交流考察，吸取經驗。同時，通過多邊、雙邊等管道在情報、警務等方面，與美歐及周邊10多個國家、75個相關機構進行合作，獲得許多重要情報資訊，在防範打擊恐怖主義方面得到大量的國際配合。其中，國際刑警組織通過全球「丟失或被盜護照資料庫」，幫助中國監控、防範恐怖分子滲透。

⁷ 李斌，曲志紅，邱紅傑，「構築平安奧運堅固屏障」，新華社，2008年7月16日。

⁸ 石國勝，楊潔，「奧運期間，北京市將採取九大措施以確保場館安保」，《人民日報》，2008年7月1日。

⁹ 周永康：堅持安全第一狠抓責任落實，提高服務水準確保平安奧運，新華網，2008年7月22日。

¹⁰ 「52項北京奧運安保總體規劃出臺，確保『平安奧運』」，新華網，2007年9月10日。

四、一些經驗的總結

北京奧運成功舉辦，表明北京已經通過了這場全面、綜合的安全考驗，其中一些經驗值得總結、推廣。

首先，政府最高層的重視是確保奧運安保成功的重要條件。奧運安全一直得到歷屆奧運主辦國高度重視，一些國家甚至將能否順利舉辦奧運會提升到影響其國際地位和民族興衰的高度。希臘將成功舉辦奧運會看作為重振「民族自豪感」的重要舉措，是「希臘政府最重要的任務」。為體現其重視程度，科斯塔斯·卡拉曼利斯（Costas Karamanlis）總理指定由文化部長直接負責奧運事宜，並向外界承諾舉辦「最好、最安全的奧運會」。¹¹ 澳大利亞將防止悉尼奧運出現重大事故視為國家「重要利益」。¹² 北京則提出北京奧運的安全舉行是「關乎民族復興的大事」，須舉全力辦好奧運，可見其重視程度。

其次，奧運安保是綜合性的全面的安保工程，須建立高效統一的安保指揮協調體系。在構建總體安全指揮機構方面，鹽湖城奧運會設立一個高級協調指揮中心「猶他州奧林匹克公共安全指揮中心」，下設26個工作小組，各個機構相互配合，確保了奧運安全。悉尼奧運期間澳大利亞政府建立「奧林匹克安全指揮中心」(OSCC)，集合情報、員警、火警、救護機構等安全救助力量，並創建一個中央資料庫，整合參與行動的各個機構內部資料庫，確保奧運安保工作的協調和統一¹³。北京奧運吸取其經驗，建立了獨特的指揮協調體系，成功地理順了中央與地方之間的關係，是本屆奧運成功的關鍵。

第三，充分動員社會民眾，實現全民奧運安保。美國鹽湖城冬奧會成功的一個重要經驗是動用社會資源，盡可能將更多的私營團體和民眾納入奧運安保體制。北京奧運的特色是大規模鼓勵民眾參與奧運安保工作，建設反恐的「人民防線」，提出「警力有限，民力無窮」的概念，讓民眾與政府融為一體，警民結合，讓民眾成為防範、監控、打擊恐怖勢力的「長城」。這是最體現中國特色的安保戰略。

第四，構建多層次開放的奧運安保網路。一是安保主體多層次化。最核心的是軍、警、情報等強力部門，然後是外交、海關、環境、醫療等其他政府部門，最後是志願者、本國普通民眾和國際力量。二是安保空間部署多層次化。建立奧運場館（包括奧運村、國際要人活動區域）、城區、周邊區縣、整個國家的海域和空域等立體式的逐層安保體系。組建好完整的安保網路，實現各環節的無縫鏈結，恐怖勢力將無孔可入，無地藏身，無路可退，永無勝算。

¹¹ 「PM Issues Global Invitation to 'The Best and Safest Olympics」, Athens News Agency, March 25, 2004.

¹² Australian National Audit Office (ANAO), 「Commonwealth Agencies' Security Preparations for the Sydney 2000 Olympic Games」, 1998.

¹³ The Australian Government and the Sydney 2000 Games, <http://www.pmc.gov.au/docs/Sydney2000Games.cfm>; Budget Statement 2000-2001, NWS Treasure等材料。

第五，務實高效的國際合作。奧運是國際性大事件，世界各國各地區都是參與方，奧運安保因此與各方密切相關，各方均有責任維護奧運的安全。增加人力和財力投入，提高情報機構實力。威脅奧運安全的風險源也全球化，來自各國各地，需要全球合作應對。近期各屆奧運，無論是實力超強的美國，還是國力弱小的希臘，無不重視國際合作及國際安保資源的利用。北京奧運的國際合作物件之廣、合作程度之深、合作內容之多，均創中國歷史之最，為奧運的安全成功舉辦提供了條件。