

論大都市恐怖活動的特點

洪忠偉 吳芸立*

目次

- | | |
|----------------|------------------------------|
| 一、恐怖主義犯罪概念的界定 | 三、都市恐怖主義犯罪的發展趨勢 |
| (一) 各主要國家的界定 | (一) 犯罪區域具有國際性，呈現出
內外一體化趨勢 |
| (二) 主要國際組織的界定 | (二) 犯罪動機較為固定，並呈現出
日益複雜化趨勢 |
| (三) 中國大陸理論界的界定 | (三) 犯罪手段不斷創新，組織過程
呈現嚴密化趨勢 |
| 二、都市恐怖主義犯罪的特徵 | (四) 犯罪造成的影響面大，社會危
害呈現加重趨勢 |
| (一) 客觀特徵的恐怖性 | (五) 侵害物件不確定，危及領域呈
現不斷擴大趨勢 |
| (二) 主觀特徵的特定性 | |
| (三) 主體特徵的組織性 | |
| (四) 物件特徵的無辜性 | |

恐怖主義犯罪具有極其嚴重的社會危害性，無論是美國「9·11」事件、俄羅斯別斯蘭人質事件，還是英國倫敦「7·7」爆炸案以及去年在印度孟買發生的武裝襲擊，都是如此。值得注意的是，恐怖主義犯罪對各國大都市的威脅正日益上升。因此，認真研究大都市恐怖主義犯罪的特點及其發展趨勢，對預防和懲治恐怖主義犯罪，保障城市安全具有十分重要的現實意義。

一、恐怖主義犯罪概念的界定

理論研究並非爲了研究而研究，其終極目的還是要作用于現實的社會關係，作爲處理現實問題的先導。國際反恐行動能否成功，取決於國際合作，而國際合作的效率在很大程度上取決於在共同定義上的一致。因此，對恐怖主義概念的界定在恐怖主義犯罪的研究中具有十分重要的位置，但目前其在理論上以及各國立法中卻分歧重重。

* 洪忠偉，上海市警察協會秘書處處長。

（一）各主要國家的界定

1、美國

在美國，恐怖主義犯罪理論研究甚為發達，僅在政府各部門，基於不同的視角提出的恐怖主義犯罪的有關定義就十分龐雜，但這些定義雖然彼此略有出入，側重點也各有不同，但核心內容大體一致。特別是美國國務院，對恐怖主義犯罪的性質早有明確而且相當一貫的界定，對於全球恐怖主義犯罪的現狀和具體的防範、打擊對象，更有十分具體甚至堪稱精細的認知和規定。其於2000年4月公佈的報告《全球恐怖主義模式——1999年》提出，恐怖主義犯罪是指「亞國家集團或者秘密代理人對非戰鬥人員實施的預謀的、基於政治動機的、通常意圖是影響公眾的暴力」行爲。

2、其他各國

法國理論界認爲：「恐怖主義犯罪是指運用一切犯罪手段引起人民的心理恐懼或者威脅恫嚇他人，並由此企圖達到犯罪分子預期的目標。」荷蘭理論界認爲：「恐怖主義犯罪是秘密（半秘密）的個人、集團或國家行爲者，出於特殊的、犯罪的或政治的原因，通過反復的暴力行爲導致憂慮的方法，與暗殺相對照，它實施暴力的直接目標並不是它的主要目標，暴力的直接犧牲者通常是任意選擇的目標，或者是從目標人群中挑選出來具有代表性或象徵性的目標，這些目標成了資訊的發生器。在恐怖主義者（組織）、受到危害的犧牲者和主要目標之間，以恐嚇和暴力爲基礎傳達資訊的過程，是要操縱主要目標（觀眾），使之成爲恐怖的目標、要求的目標或注意的目標，而這些取決於它的主要追求是脅迫、強制還是宣傳。1996年《俄羅斯聯邦刑法典》第205條規定了恐怖主義犯罪的定義，認爲「恐怖主義犯罪是指實施爆炸、暗殺或者其他具有造成他人傷亡、巨額財產損失危險或者造成其他社會危害後果；危及公共安全，侵犯他人或者一些政權機關通過決定以及爲達到此目的，以實施上述行爲相威脅的行爲」。此外，英國《預防恐怖主義法》對恐怖主義犯罪的概念界定也比較明確，即「爲了政治目的而使用暴力，並且包括任何爲了使公眾或公眾的一部份置於恐怖之中而使用暴力。」德國憲法保衛局對恐怖主義犯罪的定義是：「爲了政治目的而持續襲擊人們（生命）和其他財產的行爲，特別是暗殺、砂仁、敲詐勒索、縱火、爆炸或其他只在準備時使這種犯罪行動的暴力行爲。」

（二）主要國際組織的界定

國際社會長期以來一直致力於界定恐怖主義犯罪的概念，由於難以達成共識，國際組織制定的國際公約所提出的恐怖主義犯罪的概念，都只是以列舉的方式規定了其行爲的表現形式，至於其本質與特徵則並未予以概括。也就是說，這些國際公約只規定與列舉了恐怖主義犯罪的外延，而沒有涉及其內涵。儘管如此，由於界定恐怖主義犯罪的概念對於國際社會反恐合作具有重要意義，聯合國一直在試圖定義恐怖主義犯

罪。2001年10月，聯合國第六委員會在《關於國際恐怖主義的全面公約草案》規定：「本公約所稱恐怖主義犯罪，是指任何人以任何手段非法和故意致使：(A) 任何人死亡或者重傷；或(B) 公共或私人財產，包括公用場所、國家或政府設施、公共運輸系統、基礎設施或環境嚴重受損，而此種傷害造成或可能造成重大經濟損失，而且根據行為的性質和背景，其目的是恐嚇或迫使某國政府或某一國際組織從事或不從事某種行為。」此外，一些地區性國際組織也致力於恐怖主義犯罪概念的界定。2001年6月上海合作組織通過的《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》也對恐怖主義犯罪下了一個定義：「1、公約附件所列條約之一所認定並經其定義為犯罪的任何行為；2、致使平民或武裝衝突下未積極參與軍事行動的任何成員死亡或對其造成重大人身傷害、對物質目標造成重大損失的任何其他行為，以及組織、策劃、共謀、教唆上述活動的行為，而此類行為因其性質或背景可認定為恐嚇居民、破壞公共安全或強制政府機構或國際組織以實施和不實施某種行為，並且是以各方國內法應當追究刑事責任的任何行為。」

(三) 中國大陸理論界的界定

國外學者的觀點及立法規定對中國大陸學術界也是有影響的。目前，中國大陸學者關於恐怖主義犯罪及其相關概念的界定，有一定的相似性和共同性。其中，具有代表性的表述主要有以下幾種：

其一，恐怖主義犯罪是指直接反對一個國家，其目的和性質是在個別人士、個人團體或公眾中製造恐怖氣氛的犯罪行為。

其二，恐怖主義犯罪是指對國家領導人、社會活動家、社會團體成員或其他公民的人身或重大公私財產非法使用暴力或者暴力威脅，用以威脅、恐嚇政府、公眾或上述兩者的某一部分以達到政治或社會目的的行為。

其三，恐怖主義活動是為達到一定目的——主要是政治目的，而對個人或團體採取非常規性的暴力或准暴力的行為。

其四，恐怖主義是暴力實施者基於政治目的對非武裝人員（包括軍隊非戰鬥人員）有組織地使用暴力或以暴力相威脅的行為，其目的是以特殊的手段把一定的物件置於恐怖之中，逼迫其做出原本不會做的事情。

其五，恐怖主義犯罪是指對特定目標的不確定公眾及財物使用爆炸、殺人或者其他危險行為，或威脅使用上述手段製造社會恐怖氣氛，以實現政治的、宗教或者其他社會目的的行為。但是，個人實施的恐怖主義活動不是恐怖主義犯罪。

其六，恐怖主義犯罪是基於政治目的，針對不特定的目標，包括非戰時狀態的軍人與軍事設施，以與實現其目的不相稱的手段實施的足以引起恐嚇的各種侵害或破壞活動。

其七，恐怖主義犯罪是指組織、策劃、領導、資助、實施以對人身和財產造成重大損害或製造社會恐怖氣氛的暴力、威脅或危險方法，危害公共安全的行為。

二、都市恐怖主義犯罪的特徵

所謂恐怖主義犯罪的特徵，是指恐怖主義犯罪作為一類犯罪區別於其他類型刑事犯罪所具有的特點。綜合中外各國既有的研究成果，筆者認為，目前都市恐怖主義犯罪具有以下主要特徵。

（一）客觀特徵的恐怖性

恐怖主義犯罪的客觀特徵之一是它的社會恐怖性。即通過使用暴力或暴力威脅或其他破壞活動製造社會恐怖氣氛，對更為廣泛的社會大眾造成心理壓力，使其產生恐懼、擔憂心理，產生不安全感。恐怖主義犯罪的終極目標大都並不在於特定的實際打擊物件，而在於影響更為廣泛的社會大眾，影響社會的反應或國家的政策。即便是暗殺政治領導人，情況也大都如此。在20世紀80年代以前，人們確實認為恐怖主義犯罪是由暴力手段實現的。1986年以前實施的恐怖主義犯罪的暴力手段都是暗殺、綁架、爆炸等傳統暴力形式。但是，隨著時代的發展和科技的進步，恐怖主義組織越來越多地利用互聯網傳播恐怖主義活動資訊，在社會上製造恐怖氣氛，電腦網路正成為恐怖主義活動的新領域。因此，將恐怖主義犯罪的客觀特徵界定為恐怖性、暴力性、破壞性，則可囊括傳統形式和現代刑事的所有恐怖主義犯罪的客觀特徵。

（二）主觀特徵的特定性

在恐怖主義犯罪中，行為人實施恐怖主義犯罪行為的動機具有政治原因、社會原因或個人原因，其行為的目的則是製造恐怖，以實現政治、社會目的，方法中包含著展示自己、恫嚇敵人、爭取對話、使敵人讓步等內容。當然，其終極目的，乃通過製造社會恐怖實現其政治、宗教或者其他社會目的。筆者認為，是否具有政治目的只是恐怖主義犯罪的主觀要件中的一個組成部分。恐怖主義犯罪的共同的主觀特徵在於，它不是為了個人的目的，而是為了特定的政治目的、社會目的或宗教目的。以2004年俄羅斯達吉斯坦發生的「別斯蘭人質事件」為例，恐怖主義分子劫持教師和學生，其動機就是迫使普京政府在車臣問題上做出讓步。

（三）主體特徵的組織性

恐怖主義犯罪的主體特徵的組織性是非常鮮明的，具體包括主體的有組織性和行為的有組織性。

其一，儘管恐怖行為的直接實施者可能表現為一個或幾個人，然而這些人不是「孤立的個人」，在他們的背後是有著相當經濟與軍事實力的利益集團，他們的行為是其所屬組織的行為。由於恐怖主義犯罪是政治、宗教、民族等原因所致，所以該類犯罪往往表現為集團對集團，甚至是集團對政府的行動。

其二，恐怖主義犯罪活動往往以嚴密的組織形式出現，它是專門從事恐怖主義活動的組織發起和策劃的，經過詳細的分工以組織形式具體實施犯罪。這類活動一般都是有備而發，即事先進行過精心的策劃和嚴密準備工作，而在實施中也往往有遙控指揮或某種其他人密切配合，實施後也有人專門負責逃跑藏匿的安置工作。

（四）物件特徵的無辜性

無辜性是恐怖主義犯罪的物件特徵，以此作為標準，就可以把眾多的不應當受到恐怖主義犯罪打擊的人與那些在戰爭中被傷害的人加以區別，至少在理論上在他們中間畫出一條清晰的界線。《日內瓦公約第一附加議定書》明確提出「禁止不分青紅皂白的攻擊」，並且對「不分青紅皂白的攻擊」作了具體的界定：「不以特定軍事目標為物件的攻擊；使用不能以特定軍事目標為物件的作戰方法和手段；使用任何將平民或民用物體集中的城鎮、鄉村或其他地區內許多分散而獨立的軍事目標視為單一的軍事目標的方法或手段進行轟擊或攻擊；可能附帶使平民受損失、平民受傷害、平民物體受損害，或三種情況均由而且與預期的具體和直接軍事利益相比損害過分的攻擊。」也就是說，戰爭行為、革命暴力行為侵害的對象不具有無辜性，而恐怖主義犯罪的侵害物件卻具有鮮明的無辜性。

三、都市恐怖主義犯罪的發展趨勢

近年來，恐怖主義犯罪呈現出以下發展趨勢：

（一）犯罪區域具有國際性，呈現出內外一體化趨勢

伴隨著當代世界全球化的加深，國家利益、社會利益盤根錯節，階級矛盾、民族矛盾錯綜複雜。恐怖主義犯罪也隨之越出國家的範圍，真正成為一種國際現象。

冷戰時期，恐怖主義犯罪活動主要集中發生在中東、南亞、拉美及西歐的一些國家。冷戰後，恐怖主義犯罪更為活躍，已遠遠超過幾個國家或個別地區的範圍，迅速向全世界蔓延，幾乎遍及世界的每個國家、地區。美國、印度、俄羅斯、英國、印尼、西班牙、巴基斯坦、阿富汗等都是恐怖主義犯罪的高發地區，而且恐怖主義組織也呈國際化的趨勢，僅本·拉登在阿富汗的基地組織的成員就來自60多個國家和地區。近年來，新疆的「東突」民族分裂主義分子與境外的恐怖主義分子相互勾結，在新疆地區從事恐怖主義犯罪活動，影響惡劣。

恐怖主義犯罪呈現出國際、國內一體化趨勢，主要表現在以下幾個方面：1、恐怖主義組織跨國合作日益緊密。恐怖主義犯罪的活動，往往由多國的恐怖主義組織共同實施，協作完成；2、恐怖主義犯罪的區域國際化。恐怖主義活動已超越一國範圍，而在全世界範圍內擴展；3、組織方式國際化。目前，許多恐怖主義組織開始跨國發展，在本國以外組織武裝團夥實施恐怖主義犯罪活動。如基地組織與中亞、非洲等地區的

一些恐怖組織有密切聯繫，不僅相互提供資金、情報，而且還相互訓練人員等。

（二）犯罪動機較為固定，並呈現出日益複雜化趨勢

從傳統的角度說，恐怖主義犯罪的犯罪動機較為固定，它往往是出於政治動機，製造恐怖主義事件。這與黑社會（性質）犯罪追求最大限度的經濟利益的犯罪動機具有明顯的區別。隨著恐怖主義的蔓延與發展，當代世界的恐怖主義犯罪業已從高政治性的恐怖主義中逐步分化出一股旨在追求社會目的的低政治性的恐怖主義派別。換言之，有的恐怖主義活動可能並不像傳統的恐怖主義犯罪那樣具有非常強烈與鮮明的政治性，並不一定要推翻現政權或建立新的本民族國家，而是旨在影響或反對某一具體的、微觀的社會政策，或僅僅是為了威脅社會公共安全，藉以發洩對社會的不滿與敵視情緒，政治性不甚突出而社會性相當明顯。這種情況，無論在西方發達國家還是在發展中國家，已呈現增多的態勢。如在美國，反對政府墮胎政策的激進組織與人員就不時針對醫院、診所製造爆炸事件，藉以威脅政府改變墮胎政策或改變人們的墮胎行爲。這是一種典型的社會性恐怖主義活動。也就是說，隨著冷戰的結束，社會分裂的加劇，恐怖主義分子的追求目標已在悄然發生變化。從事恐怖主義犯罪的組織已突破傳統的對政治動機的追求，出現了犯罪動機複雜化的現象。

（三）犯罪手段不斷創新，組織過程呈現嚴密化趨勢

暗殺、綁架、爆炸和劫機是恐怖主義犯罪活動最常見和最主要的形式。當代恐怖主義犯罪活動在活動方式和手段上已有了重大變化，一些恐怖主義犯罪分子已經具備了製造和使用高技術裝備的能力，作案器材或工具更爲尖端、先進，行爲規模不斷升級。犯罪手段的多樣性決定了恐怖主義犯罪不是一個具體的犯罪，而是一類犯罪的總稱。這類犯罪包括侵害應受國際保護人員罪、劫持人質罪、劫持航空器罪、危害國際民用航空安全罪、妨害國際航空罪、海盜罪、危害海上航行安全罪、危害大陸架固定平臺安全罪、破壞海底電纜及管道罪以及非法使用郵件罪等。

此外，恐怖主義分子利用現代高科技手段，製造並使用具有大規模殺傷能力的武器實施恐怖主義犯罪的危險性在進一步加大。恐怖分子正利用快捷的交通運輸、現代化的通訊手段和先進的尖端武器，從事恐怖主義犯罪。當前，利用電腦作爲犯罪手段是恐怖主義犯罪的新特點，恐怖主義組織越來越多地通過利用互聯網傳播恐怖主義犯罪資訊，獲取作案技術，進行聯絡及籌措經費。同時，恐怖主義分子利用核技術和生化製品進行恐怖主義襲擊的可能性也在增大。1990年以前，各種各樣的恐怖主義組織無論採取怎樣的形式、造成怎樣的破壞，其手段都是傳統的，所使用的武器都是常規的。而從1995年日本歐姆真理教的恐怖主義分子在東京地鐵站施放沙林毒氣後，被稱爲「新型恐怖主義犯罪」的恐怖主義犯罪出現了。另外，恐怖主義犯罪活動組織更加嚴密，預謀更加縝密。2005年8月晚11時許，從莫斯科起飛的兩架客機遭爆炸破壞後墜毀，包括乘客和機組人員在內的39人全部遇難；當地時間8月31日晚，一名車臣婦女在

莫斯科和平大街沿線里加地鐵站附近引爆身上的炸藥，導致10人死亡，50多人受傷。上述重大恐怖主義事件是車臣非法武裝與其他國際恐怖主義組織密謀實施而連續發生的，充分表明了恐怖主義組織的活動嚴密性。

（四）犯罪造成的影響面大，社會危害呈現加重趨勢

20世紀90年代以來，恐怖主義犯罪所造成的社會危害遠較過去嚴重。首先，恐怖主義犯罪不僅表現為有形的危害結果，還表現在對社會公眾信念的摧殘上，嚴重危及國際和平與安全，國家之間的信任和尊重，以及無辜平民的生命、健康和財產安全；其次，經濟發展受到嚴重阻礙，財產損失巨大。以美國「9·11」事件為例，這次恐怖主義事件給紐約市造成的經濟損失達950億美元，給美國乃至全世界造成上萬億美元的損失，美國的航空業、保險業遭受巨大打擊，失業人數明顯增加，並成為其後幾年美國經濟處於低發展速度的原因之一；再次，恐怖主義犯罪阻斷了不同民族、國家、文化之間的交流，對人類文明的發展和進步構成了嚴重威脅，導致社會動盪，造成社會普通民眾的不安全感，影響國家的政治、外交和軍事行動，破壞國際貿易的正常進行。冷戰結束後，國際恐怖主義活動殘酷性和危害性正朝著更加嚴重化的趨勢發展，所造成的人員傷亡呈現波浪式增長的態勢。據統計，「9·11」事件以來全球已發生大約2000多起恐怖主義事件，合計造成約1萬多人死亡。

（五）侵害物件不確定，危及領域呈現不斷擴大趨勢

過去恐怖主義犯罪侵犯的對象主要是自然人，而且主要是具有象徵性的知名人士，如政治家和企業家等。自20世紀90年代以來，恐怖主義犯罪出現了一種趨勢，即侵犯目標的不加選擇。表現之一是以無辜群眾為目標而進行恐怖主義犯罪的情況日益增多。如1994年，以色列恐怖主義分子向在希伯倫市清真寺內做祈禱的巴勒斯坦人瘋狂掃射，66人死亡，400多人受傷。恐怖主義組織還向公共交通工具、公共場所發動襲擊，造成大批人員傷亡；表現之二是恐怖主義犯罪的範圍由自然人生活場所擴大到公共機關、社會安全機關、住宅、武器庫、國家的官方代表機構、國際組織官邸、國際會議召開地、情報機構所在地、旅遊景點等。如土耳其境內的庫爾德工人黨，近年來通過炸毀旅遊景點破壞土耳其的旅遊業，以此要脅政府，尋求獨立。在襲擊目標的選擇上，擴大化趨勢非常明顯。一是陸、海、空目標都處於恐怖襲擊的威脅之下，針對軟目標的襲擊越來越多。二是恐怖襲擊往往轉向城市最為脆弱的目標。俄羅斯「別斯蘭人質事件」中，恐怖主義分子已將矛頭指向小學生。上世紀90年代以來，在每年發生的恐怖襲擊事件中，平均有75%以上針對的是商業及平民目標。同時，恐怖主義犯罪涉及的領域不斷擴大，正由傳統的政治領域擴大至經濟領域和資訊領域。一些組織將恐怖主義犯罪活動作為掠奪財富、擴充勢力的基本手段；一些組織利用互聯網破壞電子資訊系統，製造社會恐怖氣氛。

總之，恐怖主義犯罪仍然處於不斷發展和變化之中，理論界對其的研究以及強力部門對其的預防和打擊工作將任重而道遠。