



# 浅析以色列反恐战略及对 中国新疆反恐启示

——以“国安委”决策机制为视角

芦鹏 曹雪飞

(中国刑警学院 辽宁 沈阳 110035)

**摘要:** 以色列是当今世界遭受恐怖主义威胁最严重的国家之一,在长期的反恐斗争中逐渐探索了一整套符合以色列国情,维护以色列国家安全利益的反恐战略。从战略决策、情报信息、反恐执行力、舆论宣传四个维度进行综合分析,探索以色列反恐战略的成功经验,并以此为借鉴,对比分析中国“国家安全委员会”成立后中国新疆反恐的未来前景和努力方向。

**关键词:** 以色列 反恐战略 新疆反恐 国家安全委员会

**中图分类号:** D815.5

**文献标识码:** A

“9·11”事件以来,国际反恐斗争在全球如火如荼的展开。环顾全球,抛开意识形态和政治立场的因素不论,以色列在反恐斗争领域所取得的成就,无论是历史经验,还是实战手段都可谓国际社会的“集大成者”。当前,中国国家安全也正面临着以东突恐怖主义为首的中亚“三股势力”的严重威胁。2009年新疆乌鲁木齐“7·5事件”,以及2013年北京“10·28”天安门暴恐袭击事件举世震惊,再一次向世人昭示了“恐怖主义”乃人类之公敌,中国反恐形势不容乐观。2013年11月12日,中国共产党十八届三中全会胜利闭幕,会上党中央审时度势做出了成立“中国国家安全委员会”的重大决策,这为我国未来的反恐工作释放了积极的“信号”。中国应当以“国安委”成立为契机,充分吸取世界先进国家的反恐成功经验,为未来打击新疆“东突”恐怖主义提供决策参考。

## 1 当前以色列和中国的反恐形势

20世纪80年代开始,以色列所处的巴勒斯坦地区恐怖主义势力日渐猖獗,对以色列国家安全造成了

极大的威胁。两个最有影响力,且均以伊斯兰原教旨主义为指导思想,以消灭以色列建立“真主之国”为最终目标的纯粹的伊斯兰宗教极端组织开始出现在中东地区:它们是1980年正式出现的巴勒斯坦“伊斯兰圣战者组织”(“吉哈德”)和1987年成立的巴勒斯坦“伊斯兰抵抗运动”(“哈马斯”);20世纪90年代,针对以色列的恐怖袭击方式出现了质的变化。“自杀炸弹”袭击开始在以色列出现,“哈马斯”与“吉哈德”分别于1993年和1994年开始第一次采用自杀炸弹对付以色列的定居者、士兵和平民。从1980年到“9·11”事件的20年间,经过与伊斯兰激进组织的长期斗争,以色列探索出了一整套符合以色列国情的完备的反恐战略机制。

随着2001年“9·11”事件的发生,伊斯兰极端主义成为全球公敌,以色列面临的反恐压力更加巨大。当前,中国和以色列一样,两国均面临着伊斯兰极端宗教势力的恐怖主义威胁。特别是全球化,信息化时代条件下,恐怖组织呈“网络化”、“国际化”的趋势。例如,根据公安部公布的相关侦查证据,东突

收稿日期:2013-12-9

基金项目:辽宁省社会科学规划基金项目(青年项目)“社区警务工作模式在辽宁反恐维稳工作中的应用研究”(编号:L13DFX035)。

作者简介:芦鹏(1979-),男,上海人,中国刑警学院公安情报学系讲师,硕士,主要从事刑侦情报学研究。



恐怖组织和“基地”组织有着密切的往来：首先，资金方面，东突组织接受中东和中亚恐怖组织的支持；其次，人员方面，东突组织长期在中亚地区接受武装培训，特别是从近年来发生在新疆地区的多起恐怖袭击事件中所截获的爆炸装置、枪支弹药和宗教反动宣传品来分析，均是从中亚甚至西亚地区走私入境而来；最后，在袭击方式上，东突恐怖组织的暴恐袭击方式也越来越出现“中东化”的趋势：自杀炸弹、公交车爆炸，袭击军警和政府机构，绑架和暗杀政府人员等手段和中东地区的哈马斯、吉哈德等激进组织手段方式如出一辙。

## 2 以色列反恐战略对中国的启示

中以两国在政治制度、意识形态，对外政策方面存在巨大差异。必须认清一点是，全球反恐时代，任何国家都不能置身事外，中以两国完全可以跨越上述障碍在反恐合作方面“大有可为”。况且，随着中国和平崛起的步伐加快，中以两国的反恐利益拥有越来越多的共同点。在此背景下，中以两国在反恐问题上有合作的坚实基础和现实的迫切需要。

### 2.1 战略决策方面

中国要完善国家安全决策机制，把“反恐维安”提升到国家战略的高度。2000年开始，以色列历届政府内部都成立了“安全内阁”。其核心成员由总理、外交部长、国防部长、财政部长、警察总长、总检察长、国家安全委员会 (Israeli National Security Council) 主席等内阁要员组成。其职能主要是负责协调重大危机，特别是战争期间的外交谈判事务以及对重大紧急安全事务作出快速高效的决策。2013年11月，在中国共产党第十八届三中全会上，党中央审时度势，决定成立“国家安全委员会”，其主要目的是“完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。”可以预见，该决策是中国应对未来国家安全问题的一种“顶层设计”和“制度探索”，更是针对全球化时代“非传统安全”威胁的一次积极主动的回应。在国家安全委员会的统一决策和部署下，外交、军队、安全、武警、公安，甚至对外经贸、财政、税收、银行等各个重要职能部门将构筑起反恐维安的“大安全”格局。

### 2.2 情报信息方面

中国应当深化国际反恐合作，建立全球反恐情报共享与司法合作机制，同时积极整合国内情报资源，实现国际国内“两手抓”。信息化时代，情报是战斗力的“倍增器”。以色列在长期的反恐斗争中深谙此道。1977年，以色列成立国家安全委员会作为情报系

统最高机关，统领与协调国内五大情报安全机关，即“摩萨德”(Mossad, 情报与特殊使命局)、“辛贝特”(Shin Beth, 国内安全总局)、“安曼”(Aman, 军事情报局)、外交部政策与计划研究司、警察情报局。在以色列国安委的领导下，对外由“摩萨德”牵头，与欧美发达国家均有良好的反恐情报共享合作机制；对内五大机构协同配合预防恐怖分子渗透，打击恐怖组织，特别是对“定点清除”行动起到很好的信息支撑作用。中国可以积极借鉴以色列“主动出击，情报先行”的思想，充分利用上海合作组织、国际刑警组织等现有资源，拓展各国间的反恐情报交流与共享渠道。针对“东突问题”，我国可积极尝试在联合国《制止恐怖主义爆炸公约》、《制止向恐怖主义提供资助国际公约》框架下与土耳其、美国、加拿大等国就打击“东突”问题开展国际引渡与警务司法合作等方面的外交谈判，加强双方理解与互信，争取早日消除“东突”势力在境外的生存空间。国内方面，借助“中国国家安全委员会”成立契机，大力整合国内情报与安全机构的情报资源，将国内人口、边检、海关、民航、银行、税收等公民信息资源进行有效整合。在保护公民隐私的前提下，必要时甚至可以在相当层级上将国际与国内两块信息资源进行有效对接，编织起防范打击“东突”势力的“天罗地网”。

### 2.3 反恐执行力方面

中国应当完善反恐立法，增加中国“刑事反恐”的打击力度，同时也不可忽视“军事反恐”的威慑力。以色列在反恐立法上一直走在世界的前列，但是由于中东特殊的安全环境，在反恐问题上以色列主要奉行的是“以暴制暴”的斗争策略，侧重于军事打击。中国作为联合国安理会常任理事国，长期奉行和平外交政策，因此不能简单模仿以色列的反恐策略。2003年12月，我国公安部门公布了第一批认定的4个“东突”恐怖组织和11名恐怖分子名单，这是中国开启反恐斗争法治化的重要标志。但是，中国反恐相关的法律法规还不成体系，大多反恐法律散见于各部门法和国家签署的国际公约中。这一方面可以学习西方经验，在未来制定符合中国国情的专门的《反恐法》。

近些年，“东突”势力对中国的威胁呈国际化，中东化趋势。据不完全统计，1990年至2001年，境内外“东突”势力采取爆炸、暗杀、投毒、纵火、袭击、骚乱及暴乱等方式，在中国新疆境内制造了200余起暴力恐怖事件，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。这些数据说明，中国新疆反恐形势不容乐观，在坚持刑事反恐的



同时,也有必要增强军事高压态势,保持威慑力。从中国对外关系传统出发,结合当今“东突”恐怖威胁的严峻形势,笔者认为中国应当走“刑事反恐为主,军事反恐为辅”的道路,即一方面完善国内反恐法律体系,积极参与国际反恐公约的签署,使我国反恐工作有法可依;另一方面,东突组织积极与“基地”等国际恐怖组织勾连,接受其资金支持 and 境外武装培训。从近些年发生的暴恐袭击案件分析,东突恐怖袭击方式越来越具有“中东化”的特点:2013年10月28日“东伊运”分子策划实施了针对天安门的恐怖暴力袭击就具有鲜明的“自杀式袭击”的特征。可见,当今恐怖袭击具有难以预警,难以控制,难以处置的“三难”特点,一旦暴恐袭击发生,后果不堪设想。所以,我国应当积极借鉴以色列的“积极防御”反恐思想,对严重威胁国家安全的恐怖组织,在适当的条件下可以在国际反恐军事合作的法律框架内对其进行联合军事打击,将恐怖威胁消灭于萌芽状态。

#### 2.4 反恐宣传方面

中国政府应当加强反恐宣传与培训,提升民众的反恐安全意识,牢牢掌握反恐舆论阵地。东突势力和中东的恐怖主义势力在妖魔化政府方面颇为相似:政府都被贴上了种族主义的标签,极端分子都被“洗脑”要求对其进行“圣战”。“哈马斯”组织通常将以色列政府贴上“犹太种族主义”的标签,鼓动武装分子发动自杀袭击。为此,以色列积极投入大量人力物力与激进势力开展宣传战。以色列很多社区都有接受过反恐怖培训的人员,以色列电台、报纸等媒体也经常宣传反恐知识;高校、科研院所等经常举办一些有关恐怖主义的培训班和研讨会。如此一来,以政府的反恐政策更容易获得民众的理解与支持,民众对身边的恐怖袭击也有了较强的安全防范意识和心理承受能力,这种良性循环有效地降低了袭击恶果的“扩散效应”。

东突恐怖分子近些年来也充分利用互联网武器开设网站,注册博客等方式大肆宣传“疆独”主张,挑动新疆民族矛盾,诋毁中国形象及新疆的发展成就,并发展组织力量。2009年的新疆“7·5事件”事后查明,该事件正是由于境外东突组织利用互联网大肆炒作广东韶关一起普通治安案件,并在互联网上散播谣言,蛊惑不明真相群众而引发的。因此,占领反恐舆论阵地,提升全民反恐安全意识刻不容缓。此外,加

强反恐舆论宣传,还可以获得国际社会对中国政府立场的支持和理解,在国际上挤压东突势力的政治生存空间。

#### 3 结语

以色列反恐战略是中东地区特殊的安全形势与以色列反恐实践相结合的产物,有鲜明“以色列特色”。中国应当以批判继承的态度积极吸取和借鉴以色列反恐斗争中的有益思想、经验和模式。中国国家安全委员会的成立,对于中国公安、武警和军队等反恐强力部门而言是一次前所未有的历史机遇。从此,中国国家安全有了最高决策机构。在它的领导下,一个具有最高决策权,最强执行力并涉及最广泛社会领域的符合我国当下反恐国情的国家安全体制将逐步形成。在面对“东突恐怖主义”威胁时,我国应当以更加自信的“大国心态”坚决打击一切敢于损害我国国家安全利益的挑战者,为中国和平崛起创造良好的外部环境。

#### 参考文献:

- [1] 孙德刚. 危机管理中的国家安全战略[M]. 上海:上海人民出版社,2010.
- [2] Jewish Virtual Library. Fatal Terrorist Attacks in Israel Since the Declaration of Principles [EB/OL]. <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsources/Peace/oslot-errgraph1.html>,2010-8-31.
- [3] Dnaeil Bar-Tal et al. Security Concerns: insights from the Israeli experience. London: JAI Press, 1998.
- [4] 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/house/nb/2013-11-13/c\\_118115506.htm](http://news.xinhuanet.com/house/nb/2013-11-13/c_118115506.htm), 2013-11-13.
- [5] 公安部公布首批认定的“东突”恐怖组织、恐怖分子名单[EB/OL]. <http://www.people.com.cn/GB/shehui/1060/2247158.html>, 2013-10-11.
- [6] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 新疆的发展进步(白皮书) [EB/OL]. [http://www.china.com.cn/policy/xjfzyjb/node\\_7077511.htm](http://www.china.com.cn/policy/xjfzyjb/node_7077511.htm), 2001-9-21.
- [7] 阿地力江·阿布来提. 境外“疆独”势力对新疆的网络渗透及其危害[J]. 现代国际关系, 2013, (7).

(责任编辑:李艳华)