新冠疫情对国际恐情的冲击与应对

李　伟　郭力华

［内容摘要］ 2019 年末暴发的新冠疫情可谓第二次世界大战以来人类社会面临的最大危机。疫情的影响遍及各个领域，国际恐情也受到强烈冲击。疫情和恐情的交织叠加使得国际恐情更趋复杂，甚至可能重趋恶化。一方面，恐怖势力化疫为机、坐大生乱，不仅借助新冠疫情加强极端意识形态宣传、大搞网络宣传与成员招募，还通过加强社会治理扮演“影子政府”角色，其实力不断增长。另一方面，各国的打恐行动和反恐合作受疫情影响，反恐资源和投入减少，反恐意愿明显下降。这种此消彼长很有可能催生新一轮暴恐浪潮，出现暴恐新格局与新威胁。面对这些新难题，国际社会需未雨绸缪，更新反恐思维，加强反恐合作，携手共同应对。

［关键词］ 新冠疫情　国际恐情　“伊斯兰国”

［作者简介］ 李伟，中国现代国际关系研究院反恐中心副研究员；郭力华，中国友谊促进会副研究员

最近几年来，随着“伊斯兰国”走向衰落，国际恐情总体上呈现出相对平稳好转的态势。但新冠疫情的暴发和持续成为影响国际恐情走向的一个重要外在变量，而且这种影响将长期存在，并导致国际恐情面临新的拐点。如何看待新冠疫情对当前国际恐情的冲击以及由此而来的新的暴恐威胁？国际社会应如何应对这些新威胁？此类问题成为反恐研究的重点课题。本文拟对此加以解读，以期更好地了解国际恐情走向并做好相关防范工作。

一、恐怖势力趁疫谋大

近几年来，国际恐情得到一定程度的缓解，而且随着“伊斯兰国”被打垮和打

散,这种趋势更加明显。澳大利亚智库经济与和平研究所 2020 年 11 月发布的《全球恐怖主义指数》表明,2019 年全球死于恐怖袭击的人数连续第 5 年下降。[①] 然而,新冠疫情的暴发使得国际社会打恐受限,恐怖分子重新获得发展良机。联合国秘书长古特雷斯 2020 年 9 月 2 日在“亚喀巴进程”在线会议上就表示,“新冠疫情改变了世界,正在成为国际和平与安全的游戏规则改变者,世界正进入一个动荡和不稳定的新阶段。”[②]

首先,新冠疫情使得国际社会反恐力度下降,恐怖势力面临的外部压力减缓。近年来,以美国收缩海外反恐战线和聚焦本土防御为引领,全球反恐整体上处于收缩态势。新冠疫情暴发后,各国忙于抗疫及恢复经济,反恐资源和投入进一步减少,这导致各国难以对恐怖分子施加足够的压力,而恐怖分子趁疫反扑,发动大量恐怖袭击,使安全局势恶化。一方面,新冠疫情导致各国的反恐训练、部署和行动受限。新冠疫情增加了各国军队感染的风险,士兵多数时间都固守军营,反恐训练和作战行动被迫停止。新冠疫情暴发后,联合国秘书长古特雷斯一度宣布,2020 年 6 月 30 日前,维和部队的轮换和部署暂停。[③] 维和部队对于打击非洲南部等地的恐怖势力、维护地区安全意义重大。恐情严峻的中东和萨赫勒地区也面临类似困扰。在中东,美国领衔打击“伊斯兰国”的国际反恐联盟因为疫情暂停了对伊拉克安全部队的援助和培训,加拿大、英国、法国和西班牙等国军队先后从伊拉克撤出,伊拉克安全部队也撤回至城市地区,这导致伊拉克的一些城镇和农村成为安全真空。在萨赫勒地区,法国部署在该地的军队在 2020 年 4 月有 4 名士兵感染新冠病毒,其中 3 人被送回国治疗。而且法国武装部内部大约有 4000 个确诊病例,这导致法国表示,由于健康危机,法国正在考虑改变派驻萨赫勒的法国部队的轮换。[④] 另一方面,军队任务因疫情发生改变,承担更多

---

① “Global Terrorism Index 2020,” https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf.

② 联合国秘书长:《新冠疫情正改变世界 国际社会应保持警觉》,http://www.xinhuanet.com/world/2020-09/03/c_1126448581.htm。

③ “Extremist Groups Stepping up Operations during the Covid-19 Outbreak in Sub-Saharan Africa,” https://www.csis.org/analysis/extremist-groups-stepping-operations-during-covid-19-outbreak-sub-saharan-africa.

④ Julie Coleman, “The Impact of Coronavirus on Terrorism in the Sahel,” https://icct.nl/publication/the-impact-of-coronavirus-on-terrorism-in-the-sahel/.

非军事职能。作战打恐已非军队主要任务,抗疫与维稳才是当前工作的重心。法国总统马克龙宣布动用军事力量协助医疗卫生系统应对新冠疫情,并在疫情严重的东部城市米卢斯修建了一所野战医院。尼日利亚军方承担转移病人、保护政府储备的食品免遭抢劫等重任。肯尼亚军队则承担医疗支持、运输重要物资和保护关键设施等任务。在外部压力减少的情况下,国际恐怖势力伺机制造大量恐袭。世界卫生组织 2020 年 3 月 11 日正式宣布新冠肺炎为大流行病后,“伊斯兰国”在接下来的一周在埃及、尼日尔、尼日利亚、菲律宾、索马里和也门等多国连续发动重大袭击。同时,该组织 4 月在伊拉克发动了超过 100 次袭击。[①] 在叙利亚,“伊斯兰国”2019 年共发动 144 次袭击,但截至 2020 年前三个季度,该组织就成功地实施了 126 次袭击。[②] 同样,撒哈拉以南的恐怖分子也在新冠暴发后加大恐袭力度。2020 年 3 月中旬到 4 月中旬,该地区的暴力袭击事件增加了 37%。[③]

其次,恐怖势力借新冠疫情大肆进行极端意识形态宣传,扩大网上招募和煽动恐怖暴力活动。新冠疫情期间,民众无法自由出行,聚集网络成为大多数人的选择。据统计,疫情期间全球互联网使用率一度增加了 50% ~70%,有 191 个国家超过 15 亿学生接受网上教育。[④] 同时,新冠疫情加重了民众的不满和恐慌,这也给恐怖势力的网络渗透提供了机会。联合国发布报告称,“新冠使得民众与社会隔绝,心中充满焦虑与恐惧,为恐怖组织招募成员提供了肥沃的土壤。”[⑤]新冠疫情暴发后,新冠病毒成为恐怖分子在网络和社交媒体上讨论的热点话题。恐怖分子进行歪曲宣传并招募到大量同情者和支持者。极端分子认为新冠病毒是对“异教徒”的惩罚,有助于摧毁西方的社会设施和经济。“伊斯兰国”多次就新冠病毒发声,称新冠是“真主的愤怒”,是真主发出的现代瘟疫,将严厉打击什叶

---

① Arie W. Kruglanski, Rohan Gunaratna, et al., “Terrorism in Time of the Pandemic: Exploiting Mayhem,” *Global Security: Health, Science and Policy*, Vol. 5, Issue 1, 2020, pp. 121 ~ 132.

② Colin P. Clarke, “Trends in Terrorism: What's on the Horizon in 2021?” https://www.fpri.org/article/2021/01/trends-in-terrorism-whats-on-the-horizon-in-2021/.

③ “Extremist Groups Stepping up Operations during the Covid-19 Outbreak in Sub-Saharan Africa,” https://www.csis.org/analysis/extremist-groups-stepping-operations-during-covid-19-outbreak-sub-saharan-africa.

④ Abdul Basit, “COVID-19: A Challenge or Opportunity for Terrorist Groups?” *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, Vol. 15, Issue 3, 2020, pp. 263 ~ 275.

⑤ Ibid.

派和“十字军”,是对美国领导的联军在伊拉克和叙利亚造成巨大伤亡的“天谴”。他们认为美欧无力应对疫情,叫嚣升级针对西方傀儡政权的行动,敦促支持者大开杀戒,不要手下留情。“基地”组织则强调“伊斯兰教”是个注重卫生的宗教,新冠是真主的“隐形战士”,新冠疫情的暴发是对西方压迫穆斯林和堕落的反应,对美欧经济造成了重大杀伤,呼吁西方民众改信伊斯兰教,从内部对西方发动袭击。[①]此外,极右恐怖势力也利用新冠大做文章。一些极右恐怖组织在脸谱、推特和电报等平台上大肆利用新冠宣传仇恨、种族主义和阴谋论,指责特定种族或少数民族群体是该病毒的罪魁祸首。他们主张通过个体的大规模暴力行为,最大限度扩大由新冠病毒引起的混乱,要求加强边境管制,严格实施反移民法等。一些白人至上主义者甚至认为新冠是重建纯白人社会的开始,主张通过种族战争恢复白人至高无上的地位。不仅如此,极右恐怖势力还主张将新冠病毒作为武器,敦促受感染的极右翼支持者去当地的犹太教堂,尽可能多地拥抱犹太人,或者在公交车等交通工具上咳嗽,去银行换取小面额纸币,将病毒传染到纸币上后再去购物。[②]

再次,恐怖势力借助新冠疫情强化社会治理,夯实支持根基。实力强大的恐怖组织大多割据一方或曾执掌国家政权,有着丰富的社会治理经验。他们都建有服务民众的专门公共部门,借此与政府争取民心,提升其统治的合法性。新冠疫情暴发后,一些国家经济实力弱,卫生条件差,难以提供有效的医疗救援,从而导致社会失序和恐慌加剧。恐怖组织则借机开展慈善、救灾和人道主义援助,主动承担政府的社会职能,并由此获得大量支持。阿富汗塔利班 1996 ~ 2001 年曾建立全国性政权,直接管理国家,“9·11”事件后虽被美国推翻,但仍控制不少地区,在政府之外实施一套管理体系。新冠疫情暴发后,塔利班建立医院,提供药品,散发新冠病毒预防小手册,敦促人们保持社交距离、使用消毒液、戴口罩,以及出现新冠病毒症状时立即就医。同时,塔利班还允许国际非政府组织在其控

① Thomas Joscelyn, “How Jihadists Are Reacting to the Coronavirus Pandemic,” https://www.fdd.org/analysis/2020/04/06/how-jihadists-are-reacting-to-the-coronavirus-pandemic/?mc_cid=a68c70e9a5&mc_eid=ba816b46.

② Gabriel Weimann and Natalie Masri, “The Virus of Hate: Far-right Terrorism in Cyberspace,” https://www.ict.org.il/images/Dark%20Hate.pdf.

制区域活动,红十字会国际委员会由此得以开展救济和人道主义援助并获得广泛认可。同样,“伊斯兰国”成立后就在地方建立了行政和服务两大部门,专门管理和服务民众。行政部门主管安全、法律实施、宗教教育以及部族事务,而服务部门则主要为当地民众提供公共服务,诸如维持电力、水、公路及农业灌溉系统等的运转。当时,当地不少民众认为伊拉克和叙利亚政府腐败无能,因而“伊斯兰国”的社会治理为其赢得民心。新冠疫情暴发后,“伊斯兰国”积极提供药品,为一些年轻人和贫困人口提供救济,并借此为重新获得民众支持奠定了一定的基础。“沙姆解放组织”宣传世界卫生组织发布的有关新冠病毒的信息和录像,建立隔离中心,关闭市场,进行体温检测,实行远程教育,并敦促人们出现新冠病毒症状时立刻接受检测和治疗。索马里“青年党”也建立隔离和治疗设施,并向贫困家庭分发食品和医疗用品。这些恐怖组织的救助行动与当地政府形成鲜明对比,一定程度上证明了恐怖组织有能力应对新冠危机,矮化了政府的形象,反向增加了民众对政府的不信任,提升了恐怖组织的吸引力,导致反国家暴力恐怖活动的增加。

最后,恐怖势力借助新冠发掘出新的融资渠道,缓解了财政困境。财源的多少一定程度上决定了恐怖组织的实力和活动能力。上世纪“基地”组织成立之初,拉登依靠万贯家财广开门路,迅速成为国际暴恐势力的领头羊。“伊斯兰国”成立后,占领油田,抢劫银行,给成员发放不菲薪水,吸引了各地极端分子。恐怖组织常见的筹资手段有抢劫、贩毒、收取保护费和税收、外界的捐赠以及控制当地资源(如油气与森林)等。近年来,由于国际社会的打压,恐怖组织财源减少。如“伊斯兰国”被打垮后,其所辖的油气资源和人口土地减少,财政早已捉襟见肘。新冠疫情的暴发为恐怖组织开辟出新的敛财手段。一是诈骗政府救济资金。联合国毒品和犯罪问题办公室发布报告称,由于新冠造成社会隔离,恐怖组织的财政欺诈行为迅速增加。政府为应对新冠疫情提供社会救济,发送失业金和返税补贴,而恐怖分子伪装成慈善或人道救济组织,重新分配、拦截和滥用各种慈善捐款和补助,并欺诈购买医疗设备和药品后再高价倒卖,借此骗得大量钱

财。此外,恐怖组织还骗取作为经济和公共卫生救济的国家资金。[①] 二是对民众进行网上欺诈。恐怖分子以各种名义向民众发送电子邮件和手机短信要求捐款,甚至要求捐助者提供信用卡信息或通过数字钱包进行支付。全球反洗钱和反恐怖融资监督机构的反洗钱金融行动特别工作组指出,恐怖分子利用商业网络的弱点获取客户交易信息,并冒充客户进行网上诈骗。[②] 三是进行洗钱等非法活动。新冠疫情中断了全球反洗钱行动和合作,这使得追查洗钱和恐怖主义融资案件的能力有所下降。中亚恐怖组织借助"哈瓦拉系统"转移了大量资金。四是从事走私、偷窃和抢劫等有组织犯罪活动。如"东伊运"在叙利亚通过偷窃金属管道获取钱财。[③]

二、国际社会未来面临的恐怖新威胁

新冠疫情还没有确定的结束时间,其对全球的影响将长期存在。在新冠疫情影响下,各国调整战略重心,积极应对疫情给政治、经济、卫生和社会等方面带来的挑战,这导致反恐在国家安全中的排序有所下降。从上节论述中可以看到,恐怖势力借疫造势,暗中发展,这导致恐怖势力与反恐怖力量失衡发展,国际恐怖活动与反恐怖斗争错位失调,国际社会未来将面临诸多恐怖新威胁。

(一)新一轮暴恐浪潮可能会加速到来,暴恐两极格局逐步成型

19 世纪以来,国际社会先后经历"无政府主义"、"反殖民主义"、"新左派主义"和"宗教恐怖主义"四轮恐怖主义浪潮。其中,"宗教恐怖主义"浪潮由 20 世纪 70 年代苏联入侵阿富汗引发,主要表现为"基地"组织和"伊斯兰国"引领的极端恐怖主义。近几年来,经济低迷、外来移民冲击和民粹主义抬头等因素导致美

---

① 联合国毒品和犯罪问题办公室:《洗钱和 COVID19(新型冠状病毒肺炎):获益与损失》,https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/CHN_-_UNODC_-COVID19_-_FINAL_LX_-_MONEY_LAUNDERING_08-06-2020.pdf。

② "COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing Risks and Policy Responses," https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/covid-19-ml-tf.html.

③ "The Global Threat Landscape in 2020," https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/icpvtr/counter-terrorist-trends-and-analyses-ctta-volume-13-issue-01/#.YAd830UzYdU.

欧极右恐怖主义兴起。极右恐怖分子包括白人至上主义者、新纳粹分子、反移民狂热分子、反伊斯兰分子和憎恨同性恋者等,并已逐渐取代伊斯兰极端分子成为美欧面临的最大恐怖威胁。根据“全球恐怖主义指数”统计,西方极右恐怖袭击事件在过去五年增加了 320%。[①] 美国国土安全部 2020 年 10 月发布的《国土安全威胁评估》称,“出于种族和族裔动机的暴力极端分子,尤其是白人至上主义极端分子仍将是美国本土面临的最持久和最致命威胁。”[②]美国联邦调查局同样认为,“我们面临的来自国内暴力极端分子的最大威胁是源于种族和民族动机的暴力极端分子,包括白人至上极端分子。”[③]美国智库战略与国际研究中心统计了 2020 年 1 月 1 日至 8 月 31 日期间美国本土发生的恐怖袭击,其中极右翼恐怖分子实施了 67% 的袭击和阴谋,而圣战分子仅占 7% 。[④] 为此,国际社会未来很可能面临“伊斯兰国”等极端恐怖主义与美欧极右恐怖主义并向发展,即旧的浪潮未退,新的浪潮渐起,两者相互影响和相互作用的国际恐怖新格局。“伊斯兰国”等极端分子和极右恐怖分子均在疫情期间兴风作浪。随着疫情持续蔓延,这种趋势将进一步加剧,并对国际安全局势产生严重后果。一方面,美欧反恐资源将进一步内倾,难以真正帮扶其他地区反恐,进而导致一些长期遭受极端恐怖主义威胁的地区的恐怖形势进一步恶化。当今恐情严重的南亚、中东和非洲等地,多是治理不善和军事能力弱的国家,需要国际社会尤其美欧的帮扶。但美欧现在面临严峻的本土恐怖主义威胁,因而本土防御才是其反恐的主要任务。而且美欧的反恐合作有很强的战略和现实考量,并非仅仅为了反恐而援助,因此难以真正帮助这些地区打恐剿匪。这导致中东、南亚和萨赫勒等地未来将持续面临巨大的恐怖威胁,或长期成为恐怖势力的避风港。另一方面,美欧与伊斯兰世界的文明冲突可能会进一步加剧。“9·11”事件后,美国发动反恐战争且戴着有色眼

---

① Institute for Economics & Peace, “Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism,” https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf.

② U.S. Department of Homeland Security, “Homeland Threat Assessment: October 2020,” https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2020_10_06_homeland-threat-assessment.pdf.

③ Christopher Wray, “Worldwide Threats to the Homeland,” https://www.fbi.gov/news/testimony/worldwide-threats-to-the-homeland-091720.

④ “The War Comes Home: The Evolution of Domestic Terrorism in the United States,” https://www.csis.org/analysis/war-comes-home-evolution-domestic-terrorism-united-states.

镜看待伊斯兰世界,这使得美国与伊斯兰世界对抗严重。近年来,极端势力相互仇杀的案例频发。2019 年 3 月 15 日,一名叫塔兰特的澳大利亚白人至上主义者在新西兰克赖斯特彻奇市两座清真寺连续发动枪击恐袭,造成至少 50 人死亡。2020 年 10 月 16 日,巴黎一位历史教师帕蒂因展示《查理周刊》出版的穆罕默德漫画而被斩首,这在法国国内引发轩然大波。不少穆斯林认为这位历史老师亵渎神灵死有余辜,而大部分法国民众认为言论自由不可冒犯并严厉谴责极端分子的残忍暴行。法国总统马克龙 21 日在出席为帕蒂举行的纪念活动时甚至宣称:“我们不会放弃漫画。”随着美国极右恐怖势力的加速崛起,未来极右极端分子与“伊斯兰国”等极端分子的对抗将进一步升温,宗教对抗的趋势可能更加明显。

(二)恐怖技战术升级换代

新冠疫情让全世界见证了生物病毒的巨大威力。伴随着科学技术的进步,在传统的“游击战”、“简易圣战”和“独狼圣战”等方式外,恐怖分子或将运用新兴技术搞难以防范的恐怖袭击。一是生物恐怖袭击的可能性上升。恐怖分子使用生物制剂搞恐怖袭击并非新生现象,至今已发生多次类似案例。1995 年,日本多名“奥姆真理教”恐怖分子在东京多条地铁上散布沙林毒气,造成 14 人死亡,6000 多人受伤。“基地”组织和“伊斯兰国”一直有搞生物恐袭的夙愿。“基地”组织远在上世纪 90 年代避难苏丹时,就试图获取核生化材料,后在阿富汗建有核生化实验室,还曾用炭疽和蓖麻毒素进行实验,甚至将狗暴露在生物武器下,以测试其致命性。[①] “伊斯兰国”更是多次发布视频和海报,指导民众“从人类和老鼠粪便”中提取“最致命的病毒”,鼓动支持者对西方发动生化袭击。2018 年 6 月,德国警方挫败一位“伊斯兰国”支持者企图使用蓖麻毒素制造生物武器和搞恐怖袭击的图谋,并在其家中发现了约 1000 粒用以提取剧毒的蓖麻籽。英国军情五处也披露,从叙利亚和伊拉克返回的英国“圣战”分子接受了开发蓖麻毒素

① Arie W. Kruglanski, Rohan Gunaratna, et al., “Terrorism in Time of the Pandemic: Exploiting Mayhem,” *Global Security: Health, Science and Policy*, Vol. 5, Issue 1, 2020, pp. 121 ~ 132.

和炭疽热等生化武器的培训。[①] 新冠疫情使生物病毒的巨大威力再次凸显,如人群普遍易感染、传播速度快和预防难度大等。目前,已出现将新冠病毒用于制造恐袭的案例。美国、英国、意大利、日本、比利时、澳大利亚、突尼斯和哈萨克斯坦等国有感染新冠人群故意在公共区域咳嗽、向他人吐口水、在犹太教教堂的门把手上涂抹唾液以及舔商店里的商品等行为。美国已将一些此类行为当做恐怖主义案件起诉,突尼斯也逮捕了多名有此类传播行为的极端分子。[②] 未来,随着科学技术的进步,恐怖分子获得生物武器的门槛在降低,恐怖分子搞生物恐怖袭击的可能性将进一步增大。二是无人机将被广泛使用。近年来,无人机越来越成为恐怖分子青睐的袭击工具。2016 年起,“伊斯兰国”开始借助无人机搞侦察和袭击。他们不仅用无人机投掷炸弹射杀伊拉克和叙利亚的士兵,还曾借助无人机袭击俄罗斯驻叙利亚赫迈米姆空军基地和塔尔图斯海军基地。如今,恐怖组织获取和操纵无人机的门槛大大降低。他们可以在全球市场购置无人机相关零件再进行组装,并设置多种无人机恐袭战术。有分析认为,新冠疫情暴发以来,为减少物理接触,无人机被广泛用于包裹递送、隔离区的监视以及对受病毒影响地区的消毒。恐怖组织可以利用无人机对这些地方进行监视并安装炸药搞袭击。[③] 三是恐怖袭击的目标将有所变化。为追求轰动效应,恐怖分子常袭击人流量大和象征意义强的目标,但疫情暴发后商业中心、地铁、机场、公园和娱乐场等场所一度关闭,人员稀少,需要相当长的时间才能恢复到疫情暴发前的水平,这导致恐怖分子改变其袭击目标。有分析认为,恐怖分子搞网络恐怖袭击和袭击医疗相关设施及人员的案件可能高发。疫情暴发后,恐怖分子在网上尤其活跃,他们使用谷歌地图评估潜在目标,分析目标的防御漏洞,建立暗网获取制作武器的非法材料等,导致网络恐怖袭击的威胁剧增。[④] 此外,由于袭击医疗设施和人

---

① Arie W. Kruglanski, Rohan Gunaratna, et al., “Terrorism in Time of the Pandemic: Exploiting Mayhem,” *Global Security: Health, Science and Policy*, Vol. 5, Issue 1, 2020, pp. 121 ~ 132.

② Gary Ackerman and Hayley Peterson, “Terrorism and COVID-19: Actual and Potential Impacts,” https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2020/issue-3/vol-14-issue-3.pdf.

③ Abdul Basit, “The COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Terrorist Groups?” https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2020/04/CTTA-April-2020.pdf.

④ Gary Ackerman and Hayley Peterson, “Terrorism and COVID-19: Actual and Potential Impacts,”https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2020/issue-3/vol-14-issue-3.pdf.

员能够加重新冠病毒对人类的危害,制造恐慌和提升恐怖组织的知名度,未来恐怖组织可能集中朝这些目标下手。

(三)恐怖分子数量将再度迎来“井喷”期

历史经验证明,贫穷、极端思想的蛊惑和对政府不满等因素是民众加入恐怖组织的主要原因,而外部环境对于恐怖分子的产生也有重大影响。如上世纪至今的三轮恐怖分子数量剧增的时期都与外部事件的刺激密切相关。一是上世纪苏联入侵阿富汗引发的抗苏“圣战”,大量“圣战士”赴阿作战,投身恐怖组织。二是“9·11”事件后,受“基地”组织“英勇事迹”鼓舞,为抗击美国,大量恐怖分子赴阿富汗和伊拉克等地加入恐怖组织。三是“伊斯兰国”在叙利亚封都建国,全球多达 100 多个国家的 4 万余人赴伊拉克和叙利亚加入其中。同样,极右恐怖势力的崛起也与外部危机密切有关。有证据表明,德国受 1918 ~ 1919 年流感大流行影响最严重的地区也是纳粹支持率最高的地区之一。[①] 此外,一旦出现金融危机和民众生活贫困等问题,极右翼言论就会得到更多的响应和支持。[②]

与前几次外部刺激因素单一不同,此次新冠疫情导致多重外部刺激因素产生。由于新冠疫情影响的人更多,辐射范围更广,恐怖分子产生的土壤更加宽广,聚集效应也更加猛烈。一方面,新冠疫情导致弱势群体更易受到伤害。新冠疫情对许多国家的公共卫生和经济福祉都产生了负面影响,而对于经济欠发达国家,尤其是动乱发生国而言,这种负面影响极具破坏性。政府权力式微、公共产品供应不足和失业率高涨容易引发公众对政府的不满情绪,再加上人道主义援助物资的缺位,普通民众容易被推向恐怖组织。目前疫情已经进一步恶化了阿富汗、叙利亚和利比亚等恐情严重的国家的财政状况,使当地民众成为恐怖组织的自然招募对象。以叙利亚为例,现在叙利亚东北部难民营中的儿童有一半不到 5 岁,75% 在 12 岁以下。[③] 这些青少年长期在动乱和贫困的环境中长大,受

---

① Kristian Blickle, “Pandemics Change Cities: Municipal Spending and Voter Extremism in Germany, 1918-1933,” https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff_reports/sr921.pdf.

② Moritz Schularick, “The Financial Crisis Is Still Empowering Far-right Populists,” https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-09-13/financial-crisis-still-empowering-far-right-populists.

③ UNHCR, “The Future of Syria: Refugee Children in Crisis,” https://www.refworld.org/pdfid/529c3b4d4.pdf.

“伊斯兰国”极端思想影响,极易萌发极端意识,学习恐怖技能或直接加入恐怖组织。另一方面,恐怖组织在恶劣情况下具有更强的适应能力。他们能够利用民众的焦虑心理,通过反政府极端主义言论获得更多支持,[①]并不断通过线上和线下招募,吸引到大批恐怖分子。据统计,新冠疫情暴发后,与极端意识形态相关的恐怖论坛、平台和新媒体频道的数量急剧增多,在线内容和民众的参与度都显著提升。[②]

三、国际社会的应对

新冠疫情的暴发使国际反恐环境发生巨大的变化,不仅使国际恐情变得更为严峻和复杂,也使国际社会的应对面临更多难题。新形势下,国际社会更应未雨绸缪,更新反恐思维,加强反恐合作,做好疫情时代的反恐工作。

(一)统筹防疫与反恐工作

一段时间内,疫情的持续和扩散性影响限制了国际社会的反恐工作。然而,防疫与反恐之间并非简单的对立关系,不是强化了防疫就弱化了反恐,而是相互影响和相互促进。短期来看,防疫成为各国的头等大事,需要调动各方资源积极应对,反恐资源和投入在这种背景下被消减无可厚非。但防疫和反恐相辅相成,疫情的稳定和好转将减缓恐怖分子的滋生,促进恐怖形势的好转,而反恐的成功也有助于削弱恐怖分子对防疫的破坏,为防疫提供稳定安全的环境。因此,国际社会不能为了防疫而消减反恐支出,而是更要确保稳定的反恐投入,在统筹防疫与反恐的基础上推进反恐工作,做到防疫不放松、反恐不懈怠。联合国 2020 年 7 月 6 ~ 10 日举办名为“全球疫情环境中的反恐战略和实际挑战”的反恐视频会议,古特雷斯在会上提出了未来反恐行动的五大任务,其核心就是要在疫情扩散

---

① Gary Ackerman and Hayley Peterson, “Terrorism and COVID-19: Actual and Potential Impacts,” https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/customsites/perspectives-on-terrorism/2020/issue-3/vol-14-issue-3.pdf.

② Andrew Silke, “COVID-19 and Terrorism: Assessing the Short-and Long-term Impacts,” https://www.pool-re.co.uk/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-and-Terrorism-report-V1.pdf.

情况下继续保持反恐势头,包括继续对各国和各区域的反恐能力建设进行投资,尤其要重点关注最需要援助的国家。[①] 联合国反恐怖主义办公室负责人、副秘书长沃隆科夫也表示,各国集中精力应对新冠病毒时,更不应忘记恐怖主义的持续威胁。在世界许多地方,恐怖分子正在利用当地的不满和治理不善来重组和维护他们的控制,现在比以往任何时候都更需要强化反恐。[②]

(二)推动疫情时代的国际反恐合作

近些年来,囿于不同的战略考虑,各国,尤其是西方大国在反恐合作上难以穷尽全力,削弱了反恐效果。新冠疫情背景下,若各国坚持简单利己思维,将更不利于恐情的缓解和好转。沃隆科夫就表示,冠状病毒危机凸显了国际社会在消除恐怖主义威胁方面面临的挑战。疫情之后,加强集体行动和国际反恐合作必须且仍然是一个优先事项。[③] 为此,新形势下国际社会应树立全球命运共同体意识,深化务实合作,共同应对新冠疫情和恐怖主义带来的挑战。一方面,国际社会应遵循《联合国宪章》宗旨和原则,发挥联合国及安理会在反恐领域的中心协调作用,坚持统一标准,弘扬多边主义,齐心协力应对恐怖主义威胁。另一方面,国际社会应综合施策,标本兼治,综合利用政治、经济和文化等多重手段消除滋生恐怖主义的根源。当前态势下尤其需要重点解决疫情导致的紧迫议题,诸如解决叙利亚的外籍“圣战”分子、生物恐怖主义和恐怖组织融资渠道多元化等,强化对萨赫勒和中东等地的反恐援助,减少新冠疫情的冲击,遏制恐情蔓延。

(三)更新打恐手段,创新反恐模式

恐怖分子的暴恐技战术总是先于国际反恐,因此国际社会需要不断去适应和追踪。在新冠疫情持续的背景下,恐怖分子借助新兴恐袭技战术搞袭击的可能性急剧增加,国际社会需及时加以遏制和防范。一方面,加大无人机和网络战等手段对恐怖分子的打击。针对疫情期间难以出动大规模军队打击恐怖分子的

---

① 《联合国秘书长提出未来反恐工作的五大任务》,http://www.xinhuanet.com/world/2020-07/07/c_1126203989.htm。

② 《恐怖分子、有组织犯罪之间的跨界联系突出表明需要协调一致的全球对策》,https://news.un.org/zh/story/2020/08/1063872。

③ 联合国反恐副秘书长:《2019 冠状病毒病危机凸显消除恐怖主义威胁方面面临的挑战》,https://news.un.org/zh/story/2020/08/1065232。

问题,可以着重利用无人机和少量特种部队,并强化网络反恐,以及时封堵或瘫痪恐怖分子网络,遏制恐怖分子极端意识形态的扩散。另一方面,运用大数据资源,实现反恐情报与其他数据的结合,以强化对恐怖分子的监控,及时发现暴恐计划并提前阻止恐袭案件的发生。目前,一些国家已经建立新的即时反馈通讯机制,包括使用人工智能和新的生物识别系统,以及时发现暴恐线索并加以阻止。

(四)加强对重点人群和重点目标的保护

新冠疫情让正在经历经济衰退的年轻人和贫困人口雪上加霜。由于年轻人涉世未深,而贫困人群面临生存危机,他们极易被恐怖分子拉拢利用。恐怖组织借机散布仇恨言论招募到大批这类人员。[①] 为此,需重点解决年轻人和贫困人口的出路问题,疫情好转后尽快推动开学和开工,让这些人有事可做,并提供社会救济,进行心理辅导干预,加强反极端势力教育和宣传,避免其走入邪道。同时,要加强安保,对监狱、医院和边境等高危目标和地区实行重点保护,不给恐怖分子可趁之机。

总之,新冠疫情改变了国际恐情走向,并给反恐斗争带来了全新挑战。国际社会需要不断适应这种新变化,努力将疫情对恐情的冲击降至最低,调整新形势下的反恐思维和策略,推动反恐合作,确保全球的安全与稳定。

---

① Edith M. Lederer, "UN Chief: Extremists Using COVID-19 to Recruit Online Youths," https://apnews.com.a6cf967c03f7ff00e170949a9eaeb11a.