

军事化非国家行为体对区域安全的威胁及治理

——基于私营军事公司和极端主义恐怖组织的比较*

章 远**

【内容提要】 私营军事公司是雇佣军的继承者,以信仰意识形态为掩饰的极端主义恐怖组织是动荡地区的非国家武力持有者,两者都是军事化的特殊非国家行为体。私营军事公司和极端主义恐怖组织因冲突外包和安全私有化而成为区域安全威胁。对军事化非国家行为体的治理和应对需要依照他们的行为模式,切断动源、完善法律、阻断资金链条、隔绝两者联系。政治力量应集中在容易被介入地区的不安定根源,其中关键在于提升动荡地区的国家能力,援助执政府进行国家建设,而不是盲目推翻现有政治结构,培植搅局者。

【关键词】 军事化非国家行为体,私营军事公司,极端主义恐怖组织,冲突外包,安全私有化

【Abstract】 The Private Military Company is the successor of mercenary and the religious extremist terrorist group is the no-state military force holder. Both are militarized non-state actors. Conflict and rebellion engagement of the two militarized non-state actors intimidate regional security through outsourced war and making the protection functions which should be provided by state machinery privatized. Based on a comparison of these two actors' behavior patterns, the governance for regional security should concentrate on building state capacity by means of monitoring extremism, improving law and countering terrorist financing rather than fostering rebel fighters in unstable regions.

【Key Words】 Militarized Nonstate Actor, Private Military Company/PMCs, Extremist Terrorist Group, Outsourced War, Privatizing Security

* 本文系国家社会科学基金重大项目“全球伊斯兰极端主义研究”(项目编号:16ZDA096)的阶段性研究成果。

** 章远,上海外国语大学中东研究所副研究员。

“非国家”是指不同于主权民族国家,也不强调国家归属的涉政治团队。军事化的非国家行为体是指持有武装的非常规“非政府组织”(NGO),他们和普通非政府组织和跨国非国家行为体最大的不同在于他们不以和平交往为主要表达方式,他们具有攻击性和破坏性,是地区安全的真实威胁。军事化的非国家行为体以私营军事公司和恐怖组织为典型,后者近年来尤以极端主义背景的恐怖组织最为受人关注。

私营军事公司被视为是当前世界安全私有化的表现,极端主义的恐怖组织是全球化条件下宗教复兴的负面产物。随着美国在其主导的“全球反恐战争”的深入,美国政府将伊拉克和阿富汗等动荡地区的部分安全以及军事支持工作进行了外包。^①这些安全类项目外包的承包者是私营军事公司,有的称私营安保公司。私营军事公司从美国政府手中承担业务后在那些目的地国非常活跃。

私营军事公司和极端主义恐怖组织在冲突、内战频发地区有一定的活动空间。他们在不稳定区域的资源汲取行为对安全造成了多重威胁,需要符合时代、地域和文化特性的治理思路。本文认为能够打破国家军事垄断的军事化非国家行为体,其理性行为逻辑在驱动、法律关系、资金来源、行动方式、交互联系等方面影响着区域安全,对他们的治理需要从上述方面分别应对,最终以提升动荡地区的国家能力来防止外部军事力量渗入。

一、威胁地区安全的特殊非国家行为体

全球交往日盛的时代,非国家行为体在传统政治的军事领域愈加深入地参与跨境冲突,影响着地区局势,威胁着地区安全。积极介入政治性话题的宗教群体赋予传统局限于私人领域的宗教更多的公共性身份。宗教进入世界政治舞台的副产品是极端主义恐怖组织对宗教在群体动员和组织成员效忠性方面优势的利用。当政府不再能给国家和国民提供完整

^① Mukul Sharma, “How Not to Fight Terrorism,” *Economic and Political Weekly*, Vol.44, No.5(Jan.31—Feb.6, 2006), p.10.

的保护,暴力将不再由国际法意义上的主权国家所垄断。非本国的非国家行为体得以染指安全力量缺失的权力真空地区,成为提供安全的替代者和竞争者。从威胁地区安全的角度,持有武装的军事化非国家行为体中,私营军事公司和极端主义恐怖组织与冲突性互动的关联性更为密切。

(一) 私营军事公司

私营军事公司(Private Military Company)^①是历史上的雇佣军在新时期的更新形式。私营军事公司是雇佣军的成功转型。^②乐观者认为对于全球的国家军队、私人企业和非政府群体来说,私营军事公司是不可或缺的。^③这种观点的依据是私营军事公司一类经营范围是受民间雇佣,保护民间企业和个人的矿产、财物、生命不受武装分子侵害,此类活动属于安保范围。但私营军事公司的另一类经营范围就是参与武装冲突和军事战争。^④在战争频仍的地区,民间承包商正在取代国家军事部门,行使对国家而言最重要的安全功能。私营军事公司的业务范围包括后勤运输、培训战斗人员、提供并维护武器系统、重建基础设施,更敏感的还涉及参与对羁押人员的审讯,包括对恐怖分子的审讯,是向承包目的地供给静态安全和动态安全。

虽然私营军事公司和漫长人类文明史中各种合约部队有很大程度的重合,但仍与历史上的雇佣军有差异。《日内瓦公约》明确反对雇佣军,但是调整业务和人员构成之后私营军事公司事实上行走国际条约的灰色地带。以组织人员构成为例,私营军事公司的成员不仅配备战斗人员,还包含相当比例的民事雇员和技术平民员工。当前的私营军事公司在保有传统的战斗业务以外,也提供比如军事情报收集、战争策划、军事培训等非直接参与冲突的服务,并在组织外宣时强调非冲突领域的内容。尽管

① 有研究支持更细化地区分私营军事公司,应分开讨论“雇佣军”(mercenaries)、“私营军事公司的战斗部队”(combat PMCs)和“私营军事公司的非战斗人员”(security or non-combat PMCs),参见 Heather Elms and Robert A. Philips, “Private Security Companies and Institutional Legitimacy: Corporate and Stakeholder Responsibility,” *Business Ethics Quarterly*, Vol.19, No.3, Jul. 2009, p.410, 本文支持不无限细化,统一并称为“私营军事公司”。

② Ken Silverstein, “Mercenary Inc?” *Washington Business Forward*, April 26, 2001.

③ Deborah Avant, “Mercenaries,” *Foreign Policy*, No.143(Jul.—Aug., 2004), p.20.

④ 刘波、杨甜娜:《私营军事公司及其对国际安全的影响》,《现代国际关系》2015年第9期,第34页。

如此,许多研究^①仍然认为换了名字的军事公司并没有改变其雇佣军的实质内涵,至少组织主体根本就是雇佣军,私营军事公司的存在是对合法制度的挑战。

目前活跃的私营军事公司多来自美国、英国、南非、法国、以色列等国家,比如美国的“军事职业资源公司”(Military Professional Resources Incorporation),英国的“国际沙线”(Sandline International),南非的“执行结果”(Executive Outcomes)。这些国家私营军事公司的兴盛,结构性原因是他们可以帮助政府绕开国会进行跨境军事干涉、维持已撤军地区更隐蔽的军事存在,是大国对地区控制力的保存和保护,是对军事输出国内反战情绪的规避。

(二) 持有武装的极端主义恐怖组织

极端主义恐怖组织出现的时代和结构背景与宗教复苏有关。更具体地说,当前我们正在经历的国际宗教运动始于政治伊斯兰的兴起、宗教右翼的政治觉醒和解放神学三个宗教思想的发展。而昭示着宗教的国际政治回归是伊斯兰革命、苏东剧变和“9·11”三个历史事件。^②常见的研究认为极端主义利用了宗教:虽然宗教教义的区别不至于成为诉诸暴力的根源,但它们有可能被政治家用来增强或降低冲突的风险。^③宗教思想的强势复兴让政治领导者意识到他们必须尊重选民的宗教虔诚情况,而不论国家在法律上是否要求保持严格回避宗教的世俗政治体系。政界如果对政教分离传统在社会的渗透过度信任,将会阻碍宗教变化及时反馈到政治领域,也会忽视宗教在政治领域的真实参与,从而造成在宗教政治化问题上应对迟缓。

恐怖主义的主体处于不断变化演化过程中,早期恐怖组织多与制造恐怖环境和气氛,动摇政权,推翻现政府相联系,常与革命有重合。进入

^① Heather Elms and Robert A.Philips, “Private Security Companies and Institutional Legitimacy: Corporate and Stakeholder Responsibility,” *Business Ethics Quarterly*, Vol.19, No.3, Jul.2009, p.410.

^② 徐以骅等:《宗教与当代国际关系》,上海人民出版社2012年版,第14—15页。

^③ 安德鲁斯·哈森克勒夫、福尔克·里特伯格:《宗教的作用何在:信仰对政治冲突之影响的理论分析》,吴斌译,载F.佩蒂多、P.哈兹波罗主编:《国际关系中的宗教》,张新樟、奚颖瑞、吴斌译,浙江大学出版社2009年版,第147—196页。

新世纪以来独立运动恐怖组织已经不再“主流”，而以“基地组织”和“伊斯兰国”为代表的极端主义恐怖组织承担了大多数对恐怖主义的责难。2017年4月10日西班牙寻求在西班牙北部和法国南部巴斯克地区独立建国的分裂武装埃塔组织宣布完全解除武装。之前，2011年10月埃塔就已经宣布实现永久停火。曾经武力争取独立的北爱独立运动也已不再有军事活动。

不同于20世纪的分离主义恐怖组织，“伊斯兰国”曾拥有类国家的政治结构、领土以及完整军队，在组织招募和凝聚忠诚的原则和形式上有浓厚的宗教内涵。尽管在各国联合打击下逐渐走向式微，但“伊斯兰国”自2014年以来造成世界政治极大不安，并且遗留的问题将持续蔓延。边境黏连与极端主义的建国努力存在覆盖关系。寻求建立实体宗教王国的极端主义恐怖组织对周边国家而言都是威胁。按照约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)的归纳，目前最吸引政界关注的“伊斯兰国”由三个部分组成：跨国恐怖主义组织、雏形国家(proto-state)和基于宗教的政治意识形态。^①“伊斯兰国”掀起的冲突也就往往同时兼具恐怖袭击、建“国”护“国”和宣教排除异端的三重意义。

正是认识到伊斯兰反恐不可回避的重要宗教因素，2015年12月15日沙特宣布组建被视为“穆斯林北约”的“伊斯兰反恐军事联盟”，该军事联盟反恐行动之一就是邀请宗教学者来参与消除极端主义的影响。

与因雇佣而破坏区域安全的私营军事公司不同，极端主义恐怖组织是在理性基础上主动选择参与冲突和战争，通过暴力扩大所在群体的影响力，实现那些以宗教为动源之名的政治收益；而私营军事公司是“待租的枪炮”^②，是凭借冲突的外包而带来安全的私有化和战争的私有化。

二、冲突外包和安全私有化

从雇佣军演化为私营军事公司的变化源于冷战结束的时代原因，没

^① Joseph S. Nye, “How to Fight the Islamic State,” Project-Syndicate.org, September 8, 2015, <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-to-fight-the-islamic-state-by-joseph-s--nye-2015-09>.

^② David Shearer, “Outsourcing War,” *Foreign Policy*, No.112(Autumn, 1998), p.69.

有了两极直接军事高张力对峙,原有由超级强国提供的军事空间出现真空,而裁军之后空置的军事人员和武器装备都面临寻找新运作领域的问题。军事真空和闲置的军事设备、军事人员随着全球私有化浪潮成为全球经济新自由主义盛行下的次生产品。

我国学界对雇佣军的早期认知还有很大的疏离感。^①随着《黑水:世界最强大雇佣军的崛起》书中详述的^②黑水安保咨询公司在伊拉克战争中辱尸事件引来外界关注到“安全市场化”^③现象。客观地说,我国对极端主义恐怖组织的认知同样有一定的疏离感。极端主义恐怖组织威胁到领土安全的,但从国内宗教事件外溢为国际性宗教冲突所带来的结构变化来看,宗教并非天然地具备分裂性,因为分裂行为实际上是以另一种方式追求群体聚合。引发武装冲突和战争的宗教分裂与宗教挂钩只是表象,本质是信仰以外的因素干预和异化的结果。从打破国家的武力垄断角度来看,极端主义影响下的恐怖组织武装也符合安全私有化的语境。

(一) 冲突外包

冲突外包被认为是发达国家的“掠夺经济”(plunder economy)的一部分,其背后的经济驱动力常见于资源汲取,是发达国家维持和升级资源所在地的冲突来抢夺动荡地区的能源矿产的所有权或经营权。^④跨国公司雇佣私营军事公司来保护自己的采矿特许权。民营跨国公司依赖私营军事公司提供安全保护,发达国家政府也愿意借助私营军事公司的军事介入去维持发达国家在资源丰富但政治动荡地区的丰厚利益。单纯逐利而不遵守道德惯例的私营军事公司甚至会接受极端主义恐怖组织的雇佣,帮助提升极端主义恐怖组织的战斗能力。

新自由主义对待军事化的特殊非国家行为体的立场是允许经济地位

① 阎文虎:《论国外雇佣军对我国安全的影响》,《世界经济与政治》2002年第4期,第74页。

② J.Scahill, *Black Water: The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army* (New York: Nation Books, 2007).

③ 赵可金、李少杰:《探索中国海外安全治理市场化》,《世界经济与政治》2015年第10期,第133页。

④ Jeremy Keenan, "Demystifying Africa's Security," *Review of African Political Economy*, Vol.35, No.118, 2008, p.643.

类似可变利益实体的私营军事公司获得法律规制下的发展空间,而用“白天组织”^①反击、打击、管制、压制持有武器的极端主义恐怖组织,防止恐怖主义扩散,其初衷是保护人权,尊重国际人道主义。

国际社会反对雇佣军的立场非常明确,以1985年生效、被27个非洲国家签署的《非洲消除雇佣军公约》(*The African Convention for Elimination of Mercenaries*)为例,国际条约认为政府有责任约束雇佣军行为,政治党派也不应该支持雇佣军。^②对私营军事公司的态度则较为模糊和微妙。2008年多国签署的《蒙特勒文件》(*Montreux Document*)总结了武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业方面的国际法律义务和良好惯例,是规范、监管私营军事安保公司行为的国际规制,尽管并不具法律约束力,但是对缔约国而言,毕竟有了监督相关行为体遵守情况和确保问责的制度。国际规制的基本态度是抑制私营军事和安保服务公司行动的冲突外包业务,强调安全私有化意义上的国家保护能力的补充。

(二) 安全私有化

冷战结束后的数十年间,民营企业、非政府组织等国际行为体,越来越多地转向市场寻求安全力量,而不是求助于国家军事体系。私营军事公司能够实现安全私有化归因于两个向度上的安全需求变化:自上而下的国家或者国际组织主动将安全功能外包,国家以下层面的国际行为体当安全公共产品缺失时自发补充安全赤字的努力。^③私营军事公司也就有了市场和生存空间。私营军事企业在安全私有化方面的积极作用在于有利于军事、安保领域的科技化、专业化,正面使用有保护生命安全的意义。极端主义恐怖组织对控制区域的治下居民提供的也是安全,是正统国家

① Deborah Avanti, “The Implications of Marketized Security for IR Theory: The Democratic Peace, Late State Building, and the Nature and Frequency of Conflict,” *Perspectives on Politics*, Vol.4, No.3, Sep. 2006, p.510.

② Stephen Kingah, “The Revised Cotonou Agreement between the European Community and the African, Caribbean and Pacific States: Innovations on Security, Political Dialogue, Transparency, Money and Social Responsibility,” *Journal of African Law*, Vol.50, No.1, 2006, p.62.

③ 张春:《安全私有化的当代发展及其国际政治意义》,《世界经济与政治》2016年第6期,第5页。

军事力量没有触及地域的替代防卫,但这种安全不论是能力还是合法性都是脆弱的。

私营军事公司和雇佣军的资金来源常得益于政府的私下行为,许多破坏、蹂躏部落人权的雇佣军,比如印度境内的“和平行动”(Salwa Judum)是国家出资并加以武装的,是国家将垄断的暴力转让给私营公司,是国家自愿的安全私有化的行为。^①军事化的非国家行为体不是本地民兵组织,是与冲突方无直接关系的军事团体。没有私营军事公司外衣包裹的雇佣军身份是摇摆的,与海外战士有重合,也与恐怖主义有重合。

私营安保公司在—个地区的崛起和活跃能够从侧面证明该国家沦为政治结构坍塌、失序和碎片化的失败国家。政府丧失对国家的控制能力之后,雇佣私营军事公司武力保护资源矿产说明在统治者看来,保护贵重资源的安全顺位高于保护国民。只需要通过保护国家最重要的资源客观上就能够保护统治者的统治。^②往往是国家的政治首脑为绕过该国国家军事力量而与独立安全力量签约,要求私营军事公司提供对矿产等利润丰富的资源进行保护,确保特定个人或集团可以直接强有力地控制国内资源。比如塞拉利昂因为总统政令无法有效到达全国各地,因而雇佣南非军事公司来保护本国钻石矿产,保证开发的利益都能到达特定群体。^③私营军事公司也是被在塞拉利昂钻石矿吸引,主动接触潜在客户。^④私营军事公司在非洲低烈度的国内冲突中的存在对战略矿产有关键影响力。

安全私有化、安全市场化与民主和平发展状况、冲突后国家建设都密

① Prashant Bhushan, "Misplaced Priorities and Class Bias of the Judiciary," *Economic and Political Weekly*, Vol.44, No.14, 2009, p.33.

② Anna Simons & David Tucker, "The Misleading Problem of Failed States: a 'socio-geography' of terrorism in the post-9/11 era," *Third World Quarterly*, Vol.28, No.2, 2007, p.392.

③ David J. Francis, "Mercenary Intervention in Sierra Leone: Providing National Security or International Exploitation?" *Third World Quarterly*, Vol.20, No.2(Apr., 1999), pp.319—338.

④ Susan Willett, "New Barbarians at the Gate: Losing the Liberal Peace in Africa," *Review of African Political Economy*, Vol.32, No.106, Dec.2005, p.592.

切相关。^①新自由主义的全球化为私营军事公司提供了市场机会,弥补了崩溃国家造成的安全隐患。依靠制度逻辑,安全的秩序被重新分配来控制权力,这种再分配由发达国家发挥作用。但是私有化的安全力量是不能与国家所提供的长期性安全相比的。美国对新自由主义的坚持导致非洲的不安面被暴露给雇佣军。冲突外包和安全私有化都是私营军事公司和军事化极端主义恐怖组织卷入地区政治动荡而引发的乱象。^②不管是私营军事公司还是武装化的极端主义恐怖组织,都不是冲突后国家建设的可靠安全供给者,相反会导致冲突机会的增长。

三、私营军事公司和极端主义 恐怖组织的比较

当前各种势力在慢性不安全区(Zones of chronic insecurity)^③和战争区域的斗争持续地反抗着全球秩序。思想上,原教旨主义、民粹主义以及针对资本主义和自由主义现代化的道德批判都是反全球秩序力量的一部分,都表现出我们这个时代变迁中的道德相对主义。^④但是这些势力无法形成统一的对外发声的聚合实体力量。私营军事公司和极端主义恐怖组织在这场时代变革中是少见的高调的实体力量,是强硬的武力使用者。从事普通商业行为的跨国企业是中性的可变利益实体,是国际交往中常规的非国家行为体。下表是将可变利益实体作为中性参照,对军事化的非国家行为体、私营军事公司和极端主义恐怖组织行为模式的比较。

① Deborah Avant, "The Implications of Marketized Security for IR Theory: The Democratic Peace, Late Building, and the Nature and Frequency of Conflict," *Perspectives on Politics*, Vol.4, No.3(Sep., 2006), pp.507—528.

② Deborah Avant, "From Mercenary to Citizen Armies: Explaining Changing in the Practice of War," *International Organization*, Vol.54, No.1, 2000.

③ Anna Simons and David Tucker, "The Misleading Problem of Failed States: A 'Socio-Geography' of Terrorism in the Post-9/11 Era," *Third World Quarterly*, Vol.28, No.2, 2007, p.390.

④ Adam K.Webb, "The Calm before the Storm? Revolutionary Pressures and Global Governance," *International Political Science Review*, Vol.27, No.1, Jan 2006, p.75.

非国家行为体的行为模式比较

	可变利益实体	私营军事公司	极端主义恐怖组织
驱 动	经济收益	经济收益、技术进步	意识形态、政治叛乱
法律关系	规避本国经济政策控制,自主选择所受的法律限制	接受本国的法律制约,受到相关国际法的指导	建立新的法律关系
资金来源	商业行为	雇佣关系	犯罪、洗钱、恐怖主义融资
行动方式	成本收益衡量下的经济利益最大化	提高军事科技含量。安保和参战。降低成本	低成本的不确定攻击为主,以高成本武器为恐吓手段
彼此联系(交集)	洗钱	不排除使用恐怖主义手段	可雇佣前两者
后 果	本国国民经济利益流失	政治行政能力之外制造战争顽疾	不安定之源
外部力量引导的基本趋势	鼓励合法的商业活动	降低冲突推动者色彩,推崇“企业责任”,维和补充	消减极端主义影响力,武力消灭
治理和应对方向	支持	管制	打击

资料来源:作者自制。

(一) 驱动

可变利益实体的驱动是经济利益,私营军事公司在逐利驱动之外,还强调自身在职业军事领域技术进步的驱动。军事化的极端主义恐怖组织的驱动则要复杂得多。比如“伊斯兰国”的驱动包含复兴哈里发国、建立不同的政体国家制度、对外输出极端主义文化、争取运转国家所需的物质支持等等,在硬政治、软政治、意识形态和心理认知上都有涉及。

全球社会的道德相对化的现实允许“基地”组织这样的恐怖组织依赖世界各地阴暗角落里的同情心,通过同情者,戏剧化地扩大影响力和潜力。地缘上的距离和传统文化的隔阂并不是信仰人群的聚合障碍。然而极端主义者能够影响的信仰群体,有强烈的带有传教热情的沟通意愿,但对于另一个不同宗派的群体而言,这种过于热情的拓展心灵疆域的行为

会强化异质性,反而破坏合作的土壤。

恐怖主义是一个复杂的社会心理过程,至少包含三个看似不同的阶段:被推动卷入参与;参与明确的恐怖主义活动;可能导致随后的非激进化的脱离。^①即便具体的某个恐怖组织、恐怖分子失败了,但仍然会给追随者留下潜在的心理后遗症,这个变化可能是非激进化但也可能是更加极端化。反恐要结合恐怖组织阶段性的心理特征,特别在脱离阶段避免衍生为新的心理驱动。

需要区别的是世俗极端主义恐怖组织只是利用宗教作为其合法性的来源,又或者将宗教作为进行国际动员的意识形态资源。世俗化的极端主义恐怖组织被认为较为灵活,制度上比较松散,规模上较为庞大,但是由于其实用主义的策略,这些组织的凝聚力不够强,成员不够虔诚,战斗力也因此受到削弱。宗教在组织化程度、忠诚度上的优势对恐怖组织有巨大的吸引力。量化恐怖主义团体和非恐怖主义的对照研究表明集团隶属关系和权力动机意象基于意识形态的恐怖组织在群体归属动机意象中明显高于对照组,这些结果强调了群体动员在恐怖主义团体中发挥的重要作用。^②另一组恐怖主义持续时间的生存分析量化研究也支持宗教重要性的观点。这组研究的样本包括1970年到2007年期间的367个恐怖组织。这些恐怖组织群体生存的决定因素包括他们的策略、规模、思想基础、经营地域和作战基地特色。研究的结论是如果恐怖主义组织规模较大、攻击方式多样化,以宗教信仰为主要思想基础,而不是长期的政治目标,恐怖主义组织运行得更好,尤其以在中东和非洲的运作为典型。^③但是对于军事化的极端主义恐怖组织而言,宗教方面的收益并不是真正的利益所在。

① John Horgan, "From Profiles to Pathways and Roots to Routes: Perspectives from Psychology on Radicalization into Terrorism," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.618, Terrorism: What the Next President Will Face (Jul., 2008), pp.80—94.

② Allison G.Smith, "The Implicit Motives of Terrorist Groups; How the Needs for Affiliation and Power Translate into Death and Destruction," *Political Psychology*, Vol.29, No.1 (Feb., 2008), pp.55—75.

③ S.Brock Blomberg, Khusrav Gaibulloev and Todd Sandler, "Terrorist Group Survival: Ideology, Tactics, and Base of Operations," *Public Choice*, Vol.149, No.3/4, The Many Faces of Counterterrorism (December 2011), pp.441—463.

（二）法律关系

可变利益实体跨国公司为了能够获得更多的经济利益,往往选择规避本国经济政策和相关法律的控制,选择在经济政策更为宽松的地区接受该地的法律管辖。私营军事公司主要在发达国家注册,服从注册国的法律管制,国际法层面主要由《蒙特勒文件》为代表的国际规制进行指导,但国际法对违反法律义务的行为没有足够的惩罚力。极端主义恐怖组织不服从现存的法律关系,试图建立起一套新的法律体系。国际法对于恐怖组织只有以何种方式反恐的探讨,比如是否使用武力、如何反对恐怖组织融资,对消除恐怖组织则是国际法的共识。

从法治的角度来看,雇佣军也好,后起的私营军事公司也好,都游离在法律的灰色地带。私营军事公司的暴力行为是刑事行为,属于有组织犯罪,是被介入国家的稳定的麻烦制造者。但另一方面,因为许多公司员工是前战斗人员,这些前战斗人员原本可能是社会不稳定因素,这些人因私营军事公司的雇佣而被纳入有组织的监管中来,对他们的所在国而言有融入社会的正面作用。

（三）资金来源

常规跨国企业的资金来源是商业行为,私营军事公司的资金来自雇用行为和军事相关产品开发。极端主义恐怖组织的自主财务支持来源多为非法资金,比如国际毒品贸易、军火走私、人口贩卖,等等。研究表明,非法药物生产和鸦片、可卡因的批发价格是跨国和国内恐怖主义袭击的重要正向预测因子,而毒品作物根除和毒品截留是恐怖主义的重大负向预测因子。鉴于此,自2001年以来,国际禁毒政策越来越多地被用来打击恐怖主义,阻止和根除国家内部和跨国恐怖主义活动。^①

恐怖组织的外部资金来源多为那些对在恐怖组织所在特定地域有特殊兴趣的外国组织,这些资金常会装饰以人道主义组织资助的伪装。比如科索沃从塞尔维亚争取独立期间,科索沃解放军(Kosovo Liberation Army)用来自沙特、科威特原教旨主义背景组织的资金雇佣外国雇佣军组

^① James A.Piazza, "The Illicit Drug Trade, Counternarcotics Strategies and Terrorism," *Public Choice*, Vol.149, No.3/4, The Many Faces of Counterterrorism(December 2011), pp.297—314.

成反抗部队。^①比如巴勒斯坦政府“殉道者基金”(Martyrs Fund)资助本地“圣战者”家属。据报道,近500万名巴勒斯坦难民散落在约旦、黎巴嫩、叙利亚以至西欧。这些巴勒斯坦难民是极端主义恐怖组织的潜在招募对象。

成本上看,恐怖主义袭击的主流形式都是低成本的。利益驱使下,能够施行恐怖行为的团体其组织性、武力能力等专业技能也都始终在极大提升,雇佣化程度加深。那些长期以来就不具备有效政府行使行政能力的国家内恐怖组织更是如此。^②自杀性爆炸、劫机、挟持人质都不需要很高的购买成本,即便购买常规性武器,也有成熟的市场和足够的资金支持,并不需要庞大的战略规划成本。与恐怖主义袭击想造成和能够造成的外界严重持续性的不安全感相比,恐怖主义者的“收益”远远超过成本。一方面是恐怖组织有资金支持可以雇佣专业性很强的私营军事公司,另一方面是他们自己的技术能力也在提升。

(四) 行动方式

跨国企业的行动方式基本是成本收益权衡下的经济利益最大化,私营军事公司的行动是安保和直接参战两个主要方向,并追求提高军事方面的科技水平同时降低成本。同是来自境外的暴力行为者,需要区别的是雇佣军、私营军事公司和受“圣战”观念影响而被招募的海外军事志愿者。托马斯·艾格海默(Thomas Hegghammer)划定了四个判定“海外战士”的标准:(1)参与有限领土内的暴力叛乱;(2)不具备冲突发生或者交战方国家的公民身份;(3)不隶属于任何官方军事组织;(4)无报酬。^③同时符合这四个标准才是海外战士。依艾格海默的观点,海外战士只参与固定地区内部的冲突,而不是在全球范围挑起恐怖袭击,从而与国际恐怖分子区别开来。至于雇佣军、私营军事公司则因收取报酬的特质而与其他暴

^① Radoslav Gaćinović, Mladen Bajagic and Saša Mijalkovic, “Profile of a Terrorist,” *International Science Conference “Archibald Reiss Days”: Thematic Conference Proceedings of International Significance*, Belgrade: Academy of Criminalistic and Police Studies, 2012, pp.495—496.

^② Anna Simons and David Tucker, “The Misleading Problem of Failed States: A ‘Socio-Geography’ of Terrorism in the Post-9/11 Era,” *Third World Quarterly*, Vol.28, No.2, 2007, p.389.

^③ Thomas Hegghammer, “The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad,” *International Security*, Vol.35, No.3(Winter 2010/11), p.58.

力团体区分开来。

全球交往手段的提升让恐怖组织指导着境外同情者如何最好地服务于组织的利益,却不必访问恐怖组织实际的军事训练营,甚至不需要直接与基地组织对话。恐怖主义组织也许在本土的外观有些随意和不起眼,但依靠特定的组织培训手册、音频、视频录像、互联网聊天论坛,能建立起全球性联系。那些包括女性在内的受蛊惑的年轻人,可能与任何恐怖组织没有正式接触,但他们可以通过仔细研究其网络知识库并对认定的敌人进行恐怖袭击,成为恐怖组织的虚拟合作伙伴。美国的执法调查发现了恐怖组织成熟的“企业家”网络,潜伏在欧洲和北美的许多主要城市。^①恐怖组织仿效了跨国企业的运作逻辑,在发达国家本土安插起分支代理人。

需要警惕的是极端主义恐怖组织的慈善行为。即便是忙于挑起战乱的恐怖组织有时也会投入大量资源进行社会工作,特别是以慈善和 NGO 的外衣掩盖进行恐怖投资。^②恐怖组织的慈善行为没有偏离其意识形态的追求,是为了宣传其事业,以提高民众的支持。

从技术手段上来看,恐怖主义近年有杀手本土化、武器轻便化的变化。哪怕是 WMD 规模有小型化的趋势,从而更增加了恐怖组织拥有核武器的可能性。成熟恐怖主义构筑起低成本策略,绑架、劫持人质、劫机、爆炸袭击都是如此。然而这些低成本的恐怖主义行为却可以持续制造着周而复始的不安全感,持有高成本武器的可能性恐吓着周围加深了不安全感。私营军事公司同样可以藉由支持恐怖主义行为塑造政府行政能力无法触及的特定区域。

(五) 彼此联系

拥有合法身份的可变利益实体可能被恐怖主义组织雇佣作为洗钱的工具。对私营军事公司和极端主义组织普遍行为的彼此联系的分析,应剔除政治动机、意识形态动机和宗教动机,集中于犯罪、雇佣等无政治意

^① Evan F.Kohlmann, “‘Homegrown’ Terrorists: Theory and Cases in the War on Terror’s Newest Front,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.618, Terrorism: What the Next President Will Face(Jul., 2008), pp.95—109.

^② Pierre-Emmanuel Ly, “The Charitable Activities of Terrorist Organizations,” *Public Choice*, Vol.131, No.1/2(Apr., 2007), pp.177—195.

义的经济性行为去无限贴近客观。^①恐怖袭击是反政府群体常常选择的攻击手段。与恐怖组织大多数情况下比较粗放的暴力使用能力相比,雇佣军和雇佣军身份的继承者私营军事公司对军用武器的掌握能力和技术水平要高很多。但是,恐怖袭击也同样是私营军事公司的重要的有效暴力手段。比如因为哥伦比亚政府对国内控制能力有限,雇佣军曾经在哥伦比亚大量使用绑架的恐怖主义手段。

一方面是私营军事公司存在被恐怖组织雇佣的可能性,另一方面,尽管有争议,但国际层面慢慢接受甚至推动私营军事公司作为联合国维和力量的补充来介入动乱地区,^②增强联合国的作用,缓解国际维和力量的不足,前提是强化私营军事公司在保卫和平方面的“企业责任”。

(六) 后果

可变利益实体躲避本国经济管制的行为,比如避税会导致本国国民经济利益的流失。极端主义恐怖组织是国内政治和国际政治不安定的搅局者,破坏的是思想、心理、制度、法律结构,争夺实体领土的尝试更是将冲突程度上升到了战争。过去在莫桑比克、安哥拉和阿富汗,私营军事公司已经承担起在冲突期间和冲突后保护重建和援助活动的责任。但同样是为了重建的努力和提供人道主义援助,伊拉克使用私营军事公司却陷入了困境。广泛的私营部门参与重建伊拉克,除了扩大援助活动,意味着私营军事公司的使用处于前所未有的水平。导致的后果是文职和军事活动之间的界限正变得模糊不清,这给人道主义援助带来了新的危险。私营军事公司的安全功能应仅作为整体安全响应的一部分进行讨论,而不是作为提供援助和主导重建计划的重要组成部分。私营军事公司在非政府组织参与的重建活动中与冲突加剧之间存在正相关。所以重建工作需要区分他们对和平的贡献和为了和平所做的军事行动的消极暴力后果。^③因

① Stuart Horsman, “Themes in Official Discourses on Terrorism in Central Asia,” *Third World Quarterly*, Vol.26, No.1, 2005, p.204.

② Malcolm Patterson, “A Corporate Alternative to United Nations Ad Hoc Military Deployment,” *Journal of Conflict & Security Law*, Summer, 2008(2), p.215.

③ Kjell Bjork and Richard Jones, “Overcoming Dilemmas Created by the 21st Century Mercenaries: Conceptualising the Use of Private Security Companies in Iraq,” *Third World Quarterly*, Vol.26, No.4/5, Reconstruction Post-Saddam Iraq: A Quixotic Beginning to the “Global Democratic Revolution” (2005), pp.777—796.

为私营军事公司的军事干预与人道主义援助之间的混乱,雇佣军事化组织需要了解当地居民的看法,依照本地认知作为组织分析的起点。

对外部力量而言,可期待的未来引导趋势是鼓励可变利益实体合法的商业活动,降低私营军事公司冲突推动者的色彩,推崇他们在和平领域的“企业责任”,消减极端主义影响力,不惜动用武力消灭恐怖组织。简言之,基本支持常规商业行为,管制私营军事公司破坏安全的冲突参与行为,坚决打击极端主义恐怖组织。

四、应对和治理建议

对军事化非国家行为体的治理和应对需要依照他们的行为模式,切断动源、完善法律、阻断资金链条、隔绝极端主义恐怖组织和私营军事公司的联系。反极端主义的合作亟待全球性团结,既要保护多元主义宗教文化自由,又要避免因惩罚极端主义暴力而滋生新的暴力循环。维护边境安全,减少冲突外包,依靠国际机制进行全球层面的治理,依靠反恐、消除雇佣军条约。对冲突后地区的国家建设需引入多种援助来源,稀释恐怖组织在乱局中的重建行为和慈善行为,避免恐怖主义借此进行新一轮宣传。

恐怖主义行为表面是“非常的”,但许多经济学家和政治学家却反驳即便自杀式恐怖主义也符合理性选择模式,至少从激励反应不力、偏离狭隘的自身利益和理性预期的失败三种产生恐怖主义行为的感情来看,对恐怖主义的理性应持有的一种客观的中间立场。^①威慑仍然是一个可行的反恐战略,但偏离理性预期的激进的恐怖分子会增加威慑的难度,降低威慑的有效性。

在法律方面对军事化非国家行为体的治理需要完善限制雇佣军性质的私营军事公司方面的国内法律和国际法律,建立多元的国际反恐机制,既在联合国框架下促进反恐全球合作,也推进地区性的反恐合作,实现非

^① Bryan Caplan, “The Relevance of the Rational Choice Model,” *Public Choice*, Vol.128, No.1/2, *The Political Economy of Terrorism*(Jul., 2006), pp.91—107.

国家行为体去军事化。规制雇佣军和私营安保公司的国际公约有《禁止雇佣军活动法》、《蒙特勒文件》、《私营安保公司国际行为守则》、《关于规制、监督和监控私营军事和安保公司的国际公约草案》，国内层面美国、南非、英国等国制定了一些在规制海外军事援助、控制武器出口、反对侵害海外人权等方面能够监管控制私营军事安保公司海外行为的国内法律法规。不论是国际还是国内，对私营军事公司的法律涉及内容和效果上都还有很大的修订和完善空间。联合国框架下针对反恐的法律文书有《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》、《联合国打击跨国组织犯罪公约》、《反对劫持人质国际公约》、《消除国际恐怖主义措施宣言》、《消除国际恐怖主义措施》、《消除国际恐怖主义措施宣言的宣言》、安理会 1373 号决议等等，但未覆盖恐怖主义行为的各个方面，也没有对恐怖主义的统一定义和反恐的统一标准，常常需要平衡军事反恐和干涉内政。

在阻断资金链条方面，首先要区分向恐怖主义注资方是决定成为一个积极的恐怖主义者、支持恐怖分子还是出于对反恐政策的逆反。^①第一种情况的资金来源方应被纳入军事反恐的对象，后面两种情况才是经济领域反恐的内涵。各国和国际社会采取有限的措施来处理恐怖主义融资问题。资金仍通过国家发起人，慈善机构和犯罪活动抵达恐怖主义集团。在阿富汗、沙特阿拉伯、巴基斯坦、伊朗等地，恐怖主义融资仍然是一个巨大的问题。尽管有反恐怖主义金融制度，比如 G20 的反恐融资议程，但仍然存在监管和执法方面的重大差距。处理恐怖主义的财政问题要有以国际合作落实更细致的金融战略，对富有国家国内金融部门进行监管，冻结恐怖组织资金库，对走私和高价商品流动抱有警惕，加强联合国支持的反恐怖主义执法和惩罚力度。^②在动荡地区要迅速建立社会保障体系，以提供社会服务来破坏恐怖组织附属的慈善机构。要剥夺恐怖主义的经济资源还需要消减恐怖组织从受影响地区吸取财富的资源汲取行为。

隔绝极端主义恐怖组织和私营军事公司的联系要打破他们的行动模

① Jan Schnellenbach, "Appeasing Nihilists? Some Economic Thoughts on Reducing Terrorist Activity," *Public Choice*, Vol.129, No.3/4(Dec., 2006), pp.301—313.

② Jonathan M. Winer, "Countering Terrorist Finance: A Work, Mostly in Progress," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.618, Terrorism: What the Next President Will Face(Jul., 2008), pp.112—113.

式。恐怖主义威胁从来不是一个地区就可以清除的工作。曾经发生巴厘岛爆炸事件的东南亚国家的反恐能力正在提高,减少了近期该地区恐怖主义者对西方目标发生重大攻击的可能。然而,印度尼西亚的圣战理念已经扎根,而该地区最大的恐怖主义组织“伊斯兰祈祷团”既重视冲突也重视重建,其成员是其他极端主义恐怖群体的重要招募对象。^①信息共享在跨国反恐方面极为重要。如果能够通过控制企业帮助恐怖组织洗钱和融资,切断了恐怖主义的经济来源,那么极端主义恐怖组织也没有足够的力量去雇佣专业化程度很高的私营军事公司,而能够坚守“企业责任”的私营军事公司不该采用恐怖主义手段,也不该承接恐怖组织的雇佣业务。

高度活跃的恐怖主义组织往往和持续的内战相联系。^②针对军事化非国家行为体造成的区域安全威胁,结构性治理是阻止不安定的根本,切断混乱滋生的土壤,关键在于提升所在国家的国家能力,援助执政政府帮助培养塑造国家能力,而不是扶持推翻现有政治结构,培植搅局者。

尽管我国国内还没有私营军事公司的军事介入,但是随着中国“一带一路”建设的推进和深化,中国的海外利益将与私营军事公司的服务内容和打击极端主义恐怖组织密切相关。治理军事化非国家行为体的安全威胁,屏蔽极端主义对中国的渗透,在合乎法律的前提下,中国走出去的企业和项目在海外合理运用私营军事公司的武装保护、后勤运输、情报咨询和安全培训功能,才是符合中国长远国家发展的实践措施。

^① Sidney Jones, “Briefing for the New President: The Terrorist Threat in Indonesia and Southeast Asia,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.618, Terrorism: What the Next President Will Face(Jul., 2008), pp.69—78.

^② Michael G.Findley and Joseph K.Young, “Terrorism and Civil War: A Spatial and Temporal Approach to a Conceptual Problem,” *Perspectives on Politics*, Vol.10, No.2(June 2012), pp.285—305.