

国际反恐

也门动荡转型中的恐怖活动与反恐策略

张金平

摘要：也门动荡和转型的一个特点是“和平”过渡，另一个特点是恐怖活动泛滥。恐怖势力在也门的动荡与转型过程中表现出极其活跃的态势，并采取了新的手段与策略，具有新的目标；也门政府力求确保将恐怖威胁遏制在一定的限度内，避免恐怖势力扰乱政治与社会转型；也门是当前美国在西亚北非反恐的核心区域之一，美国不仅要直接打击也门的恐怖活动，还试图通过在也门的反恐行动，有效遏制西亚北非的恐怖势力。恐怖活动对也门转型的威胁是多方面的和持久性的。

关键词：动荡转型；恐怖活动策略；国际反恐

作者简介：张金平，博士，上海外国语大学中东研究所教授（上海 200083）。

文章编号：1673-5161（2014）04-0068-14 **中图分类号：**D815 **文献标识码：**A

也门动荡和转型的一个突出特征是以对话、和解的方式实现政治转型，这一方式被称之为“也门”模式。2011年1月也门发生动荡后，对立各派的暴力冲突曾一度持续升级，但联合国与国际社会其他力量支持海合会在也门各政治势力之间积极斡旋，促使也门各方于2011年11月23日签署了《海合会倡议》。^① 经补选后哈迪在2月25日就任也门总统，也门“全国对话会议”2013年3月18日召开，到2014年1月15日正式结束。现在也门进入宪法起草的阶段，之后将对宪法进行公投、举行大选。

^① Ibrahim Sharqieh, "A lasting Peace? Yemen's Long Journey to National Reconciliation," *Brookings Doha Center Analysis Paper*, Number 7, February 2013. p.21.

也门动荡和转型的另一个突出特征是恐怖活动极其猖獗，恐怖活动与反恐斗争对也门局势产生了重大影响。

一、恐怖势力在也门动荡与转型中的活动策略

2009年圣诞节底特律发生飞机爆炸未遂事件后，也门的恐怖活动备受国际社会关注。2011年5月“基地”组织阿拉伯半岛分支（Al-Qaeda in the Arabian Peninsula, AQAP，是也门最为活跃的恐怖势力）宣布在也门建国后，恐怖势力在也门的活动更加猖獗。也门长期是国际恐怖势力的重要据点之一。早在二十世纪八十年代，在埃及的严厉打击下，一些国际恐怖分子潜逃到也门^①，之后一些国际极端分子通过也门辗转到阿富汗进行“圣战”。2001年阿富汗战争和2003年伊拉克战争后，“基地”组织半岛分支在也门公开竖起了招牌，从此不再将也门当做中转站，而是作为发动恐怖袭击的战场和策划国际恐怖活动的基地。

也门政府和国际社会在也门不断强化反恐力度。但也门政局出现动荡以后，恐怖势力的活动空间发生了极大的变化，不仅持续发起恐怖攻势，还采取新的手段与策略、追求新的战略目标，主要有：

（一）积极扩展活动空间

也门动荡发生后政府忙于应对反对派的政治压力与武装攻势而几乎无力顾及反恐行动，恐怖势力乘机反弹、四处拓展，其中恐怖势力在也门宣布“建国”就很具有“轰动效应”。经过一段时间的武力进攻，恐怖势力在也门南部占据了一些城镇，其中包括阿比扬省的大部分地区和省会津吉巴尔，AQAP在2011年5月28日宣布以津吉巴尔为“都城”建立一个“伊斯兰酋长国”。事实上，恐怖势力难有“建国”的实力。2011年5月，也门对立各派的武装力量正忙于在首都激战，被恐怖势力钻了政治动荡与纷争的空子。但这一行动表明恐怖势力的确拓展了活动空间与范围，并扩散了恐怖声势。

2012年6月被政府武装逐出南部城镇后，也门的恐怖势力退回到了边远山区，但恐怖势力拓展活动空间的野心并没有收敛，如曾多次试图向也门东部省份渗透。

（二）强化袭击政府目标

这一时期，恐怖势力进一步突出袭击也门的政府目标。政府军、警察、政

^① 张金平：《中东恐怖主义的历史演进》，昆明：云南大学出版社2008年版，第78页。

府官员特别是情报官员等,越来越成为恐怖袭击的突出目标。2012年5月发生了针对阅兵的袭击,目标是也门国防部长和美国军事专家。2012年有60多名也门官员遭到暗杀。2013年7月发生了针对政府内政部大楼的袭击。^①

“全国对话会议”正式结束后,恐怖势力强化了针对政府目标的袭击。^②特别是2014年5月5日、9日和11日,恐怖势力连续在首都实施袭击,5月5日一天发生3起袭击,9日和11日的袭击都发生在总统府附近。

也门政府是恐怖势力长期袭击的目标。在动荡和转型时期,恐怖势力集中力量更加积极地发动针对政府目标的袭击,其目的是为了打击颠覆政府。一旦政府垮台,恐怖势力就有望获得最大化的政治与暴力活动空间。

(三) 持续袭击国际目标

恐怖势力也将在也门的国际目标特别是外国使领馆和外交人员作为重点袭击的目标。2012年,沙特外交人员多次遭到恐怖势力的袭击,^③其他一些国家的外交人员也遭到恐怖袭击。^④2013年,袭击、绑架外交人员的恐怖事件继续高发。^⑤2014年以来,恐怖势力对西方国家目标的袭击越来越多。^⑥面对恐怖袭击威胁,2013年8月和2014年5月,美国与其他西方国家曾两度宣布暂时关闭驻也门使馆。

① 2013年9月20日在也门南部发生的3起连环爆炸袭击目标就是针对军队和警察的,造成了56名军人和警察死亡,其中对舍卜沃省一个军营的汽车炸弹袭击导致38人死亡。2013年8月25日,也门空军学员乘坐的一辆大巴在首都萨那发生爆炸。

② 2014年3月下旬,AQAP恐怖分子袭击了东部哈德拉毛省一处军营和检查站,导致24名政府军士兵殉职,并抢走了大量军火。2014年4月初,AQAP恐怖分子攻击亚丁的政府军总部,导致16人死亡。2014年5月初,一位陆军上校在亚丁遭枪击身亡。

③ 2012年3月28日,沙特一名外交官(沙特驻也门亚丁领事馆的副领事阿卜杜拉·哈立迪)在也门遭到绑架(8月12日获释),恐怖分子要求释放5名与“基地”组织有关的女性恐怖嫌疑犯。2012年7月23日沙特释放了这5名女性嫌疑犯。此前已经有两名沙特外交官在也门遭到绑架。2012年11月28日,一名沙特外交官(沙特驻也门大使馆助理军事专员哈立德·阿纳兹)及其保镖在也门首都遇袭身亡。

④ 2012年5月,保加利亚驻也门大使遭袭击并险些遭到绑架。5月,阿曼驻也门大使馆因恐怖威胁而撤离所有使馆人员。2012年7月,一名意大利外交官在也门遭绑架。

⑤ 2013年7月,一名伊朗外交官(伊朗使馆文化参赞)在也门首都遭绑架。2013年8月,因面临严重的恐怖威胁,美国、德国、法国、英国等国家一度关闭了驻也门的大使馆。2013年12月,一名日本外交官在也门遭袭击并险些被绑架。2013年8月,AQAP组织还悬赏暗杀美国驻也门大使和美军士兵。

⑥ 2014年1月,一名伊朗驻也门外交官遭恐怖分子枪击身亡;3~4月,有数名外交官在也门首都遭绑架,包括英国、德国、法国等国的外交人员。

恐怖势力在也门还袭击外国平民。2012年3月，一名瑞士人在也门被“基地”恐怖分子绑架。2012年12月，一对芬兰夫妇和一名奥地利人在也门遭到绑架。2013年5月，两名埃及人在也门遭到绑架。2013年5月中旬，一名瑞士籍国际红十字工作人员在也门遭到绑架。

恐怖势力针对外国目标的袭击，一方面是通过相关恐怖活动扰乱政府的计划，向政府施加压力。有一次，在哈迪总统访问沙特之后沙特外交官被绑架，恐怖势力试图借绑架外交官制造政府与沙特在经济建设和反恐合作中的障碍。2012年美国的军事顾问团在3月中旬抵达也门亚丁市后遭到AQAP组织的伏击，恐怖势力意图破坏哈迪政府的国际反恐合作。

另一方面，恐怖势力是为了直接打击某些国家。美国自也门动荡以来增加了使用无人机袭击的频率，恐怖势力则予以报复。

（四）与地区恐怖活动相呼应

也门是该地区老牌的恐怖主义基地，AQAP组织是国际性恐怖组织，其活动范围和目标也是国际性的。也门恐怖势力与国际恐怖分子的联系有一个共同的纽带，就是“基地”国际恐怖组织。也门的恐怖活动与其他国家和地区的恐怖活动形成呼应的态势。在地区局势剧变的背景下，即使难以理清也门恐怖势力与本地区其他国家的恐怖势力在人员、资金和恐怖战略层面的联系，但在事实上形成了也门、伊拉克、叙利亚连为一体的恐怖活动高发地带，并与北非、马里、索马里和尼日利亚的恐怖活动，与阿富汗和巴基斯坦的恐怖活动，联动形成了更大圈层的恐怖活动带。

非洲的“伊斯兰马格里布基地组织”、“索马里青年党”、“博科圣地”组织近来活动猖獗。非洲与中东两个恐怖活动高发地区之间，通过也门和索马里的恐怖活动连接了起来。自2011年5月起，索马里青年党恐怖势力开始向也门的“基地”组织输送人员和武器弹药，一些也门的恐怖分子则到索马里接受培训，然后再潜回也门进行恐怖行动。在也门的恐怖组织中不少索马里籍、阿尔及利亚籍的武装分子。

二、也门政府的反恐策略

恐怖主义是也门动荡和转型中必须面对的问题。在动荡转型中，也门的恐怖活动急剧泛滥，为了政治与社会转型的顺利实现，也门政府必须将恐怖威胁控制在一定的范围内。

（一）萨利赫政府在动荡时期对反恐局势的失控

“9·11”事件后也门政府积极支持美国的反恐活动，也门与美国达成秘密协议允许美国在也门境内反恐，包括在也门政府的事先同意下美国可以发射巡航导弹、出动无人机或战斗机等。2002年2月，也门总统萨利赫再次强调在国际反恐斗争中与美国站在一边，虽然表示不赞同美国扩大反恐战争。2012年2月移交总统权力时萨利赫还特别提到支持反恐斗争。

美国很重视也门的反恐地位，长期给予也门反恐和发展援助。2009年9月，美国总统致信也门总统，称也门是美国的反恐合作伙伴，并强调在发展和反恐方面加强对也门的援助与支持。就在动荡发生前数日的2011年1月11日，美国国务卿访问了也门，敦促也门政府加大反恐行动和反恐合作的力度；美国计划在2011年给予也门2.5亿美元的军事援助（是过去5年的总和），以及发展和教育、改善偏远地区医疗条件、增加就业岗位等方面的援助项目；美国还推动“也门之友”国际会议设立基金援助也门。

萨利赫政府基本上能够将恐怖势力压缩在南部山区，恐怖势力难以在城市特别是北部政治中心地区发动袭击。动荡发生后萨利赫政府的首要威胁是反对派的政治与武力攻势，难以兼顾反恐，在反恐武力行动中处于颓势。反对派则指责萨利赫故意向恐怖势力退让，导致恐怖势力控制了南部的大片区域，借助反恐的名义和恐怖势力的攻势要挟国际社会。在政治纷争与动荡的背景下，恐怖势力甚至于2011年5月在也门宣布“建国”。

（二）哈迪政府的反恐策略

哈迪总统就任之初，也门政府就在美国的敦促和支持下向恐怖势力发起了军事攻势，3个月后就将恐怖势力赶出了南部城镇、压缩到了边远山区。此次军事反恐行动的目的是为也门的全国对话与社会和解做准备，而非彻底清除恐怖势力。哈迪政府的反恐策略有两个相关联的方面，一方面打击和防范恐怖活动，为政治对话与政治转型、社会和解提供安全保障，另一方面以政治转型和社会和解的进展，为打击恐怖活动创造有利的政治和社会环境。

也门政府的反恐怖策略分为三步走。首先，集中力量在短时期内以强大的军事行动打击恐怖主义的嚣张气焰，将恐怖势力挤压到一个基本可控的程度。在大规模的军事行动之后强化对恐怖活动的防范，以保障“全国对话会议”的安全环境；其次，经过“全国对话会议”实现政治转型与社会和解后，通过政治、社会的稳定与经济的发展，消除恐怖主义滋生的土壤，其主要手段是通过促进极端分子的分化和转化来消除本土恐怖势力；再次，在西亚北非地区局势稳定和国际社会努力的基础上，期望在较长的一个时期后能够将国际恐怖势力驱逐出也门，打掉国际恐怖势力在也门的据点。

（三）哈迪政府反恐行动的三个阶段

哈迪政府打击、防范恐怖主义大致分为三个阶段。第一个阶段主要是以集中性的军事行动进攻在南部城镇的恐怖势力，目标是将恐怖势力驱逐出城镇地区，打击恐怖势力的嚣张气焰，为“全国对话会议”的举行创造基本安全条件。哈迪总统刚刚就职，美国反恐特使就到也门敦促也门发起反恐武力行动。同时在相关部落首领的支持下，也门政府军在3个月的集中武力行动中基本上到达了预期目标。

这一阶段的集中军事行动是从2012年2月底到6月，而集中的军事行动之后到“全国对话会议”召开的2013年3月，政府主要是积极防范和挫败恐怖势力的袭击图谋。被逐出城镇的恐怖势力进行疯狂报复袭击。^①2012年10月2日，也门在亚丁挫败了一起恐怖袭击阴谋。

第二个阶段是也门“全国对话会议”召开期间，重点是防范恐怖袭击阴谋得逞，确保对话会议顺利进行。2012年7月，也门安全部门抓捕了一名“基地”组织重要头目。2013年8月，也门宣布破获两起恐怖袭击计划：一是袭击石油和天然气输送管道等设施，占据阿拉伯海海岸的两个重要海石油港，绑架外籍工作人员；二是发射导弹袭击外国大使馆、袭击驻扎在石油海运通道曼德海峡的也门海军。

也门政府在对话会议期间加强了主要城市的反恐举措，如大幅增加警力部署、增加检查站数量和检查程序、增加女性安全人员等。2013年8月，根据情报，也门安全部队在美国、德国、英国、法国等驻也门使馆附近部署大量兵力，并封锁相关道路，设立检查点。

在会议期间，严格防范恐怖袭击是第一位的反恐目标；但积极稳健地推进“全国对话会议”、实现政治转型对政府反恐斗争也十分重要，一旦对话和解遇到重大挫折，恐怖势力就会乘机兴风作浪，国家安全局势与政治局势因此可能会失控。

第三个阶段，是当前宪法起草时期。2014年1月“全国对话会议”结束后也门政治转型进入宪法起草和公投阶段，恐怖势力再次掀起恐怖袭击浪潮，企图阻止、破坏政治转型进程。2014年2月初，首都萨那发生两起恐怖爆炸袭击，分别发生在国防部附近和前总统萨利赫官邸附近。也门政府被迫再次集中力量打击恐怖势力。

^① 2012年5月，对政府阅兵计划进行袭击，导致100多人死亡；2012年8月初在南部阿比扬省进行自杀式爆炸袭击，导致46人死亡。

2014年4月,也门政府军向AQAP的多个据点发动大规模的军事围剿行动,这也是自2012年2月底以来最大规模的集中打击恐怖势力的军事行动,主要地域包括首都周边和南部及东南部的阿比扬、夏卜瓦和贝达等AQAP组织势力比较集中的省区,军事行动包括地面进攻和空中打击。

2014年5月初,也门政府军收复了AQAP“最后的主要堡垒”南部沙巴瓦省亚兹安(Azzan)市。2014年5月初,也门安全部队在搜查中击毙了3名曾袭击德国外交官的恐怖分子。集中行动开始到2014年5月初,也门安全部队已连续击毙67名恐怖分子。

(四) 也门政府承受的反恐压力

也门政府打击恐怖主义的策略得到也门各界的支持,参与全国对话会议的各政治派别也都主张打击恐怖主义,民众对哈迪政府的支持率很高。国际社会给也门政府的反恐行动提供了装备、资金和政治支持。2012年5月,国际社会承诺援助也门40亿美元。美国对也门新政府的援助远高于对萨利赫政府的援助。^①2012年9月,国际社会进一步承诺向也门提供64亿美元援助以使也门政府基本能够稳定反恐斗争的成果,基本保障转型的安全环境要求。

尽管如此,也门政府承受的反恐怖压力依然很大。首先是持续猖獗的恐怖活动压力。虽然恐怖势力被赶出了南部城镇,但其实力依然存在,恐怖势力依然能够气势汹汹地发动直接针对政府目标的袭击和爆炸。

其次,压力来自也门的国内局势。也门经济落后,国民经济长期处于脆弱的状态,^②财政和发展长期依赖外援。^③哈迪政府是一个弱势政府,面临着政治转型、武装力量重组等重大任务,因而难以集中力量打击恐怖主义,而且自身资源不足,如也门军队的反恐战斗力有限。

再次,压力来自国际社会。整个西亚北非地区的安全局势十分严峻,恐怖活动频繁发生,而也门是“基地”组织的核心据点之一,其他国家、地区的恐怖分子与也门的恐怖分子有多层面的联系。当前整个地区的安全局势恶化又为恐怖活动提供了巨大空间。美国的国际反恐策略对也门的反恐怖斗争有直接的影响,无人机袭击造成的平民伤亡引起民众对美国反恐打击行动的强烈不满,

① Craig Whitlock and Julie Tate, "U.S. Increases Planned Aid to Yemen in Fight against Al-Qaeda", *The Washington Post*, July 19, 2012.

② Yemen Humanitarian Response Plan 2013, New York and Geneva: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs(OCHA), http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2013_Yemen_HRP.pdf.

③ 杨建荣:《也门经济研究》,北京:对外经济贸易大学出版社2011年版,第185页。

给也门政府带来巨大的国际反恐合作压力。

一方面积极防范恐怖袭击，一方面加紧推动转型进程，也门政府正在艰难地进行两线“作战”。任何一个战线的重大波折，都可能引发另一个战线的风浪。南部问题、胡塞运动，都是也门转型中常常伴随恐怖暴力的重大安全问题。^①

三、美国在也门的反恐策略

也门是美国在西亚北非地区反恐的核心地区之一，美国非常关注也门的政治社会转型和恐怖活动。强化也门政府的反恐能力，强化与也门的反恐合作，是美国在也门的核心利益。

（一）支持也门和平过渡与转型，帮助也门增强反恐行动能力

美国在也门的动荡转型中采取了较为积极的政策，支持国际社会推动也门实现和平过渡，帮助也门政治社会转型的稳定过渡。一旦阿拉伯剧变的动荡和暴力冲突经也门蔓延到沙特等国家，美国在西亚北非地区的利益和存在就有可能受到根本性的挑战，恐怖暴力还将进一步猖獗。因此，美国虽然将推翻萨利赫政权作为首要目标，却没有将武力干预和武力威胁作为首选手段。美国等西方国家支持海合会进行斡旋，发挥“也门之友”的积极作用。美国对萨利赫及其家族的态度也相对温和，没有“击毙”、也没有审判，还默许了萨利赫违背承诺拒绝离开本国。

哈迪政权就职伊始，美国就向哈迪政府提供援助，强化与也门的合作。美国国务院 2013 年初的文件说，2012 年度美国给也门提供了历史上最大规模的援助，包括对也门全国对话的技术援助、启动基金援助、发展援助、人道援助、安全援助等。^②此后又增加了 2013 年的援助。^③

① “Yemen’s Military-Security Reform: Seeds of New Conflict?”, *International Crisis Group*, Middle East Report, 4 April 2013. pp.32-34.

② “U.S. Assistance to Yemen”, Office of the Spokesperson, U.S. Department of State, March 7, 2013, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/03/205816.htm>.

③ 2012 年 6 月，美国国际开发总署增加援助也门 5,200 万美元（按照当时承诺的计算，2012 年美国对也门的援助总额达 1.75 亿美元）。2011 年美国对也门的援助只有 3,010 万美元。美国在 2012 年度向也门提供的粮食援助为 46,000 吨（合 4,000 万美元），2013 年度美国向也门提供粮食援助的计划为 5,000 万美元。2013 年 9 月初，美国政府向也门提供的 9,400 吨小麦援助抵达也门，美国政府同时宣布在随后的两个月再提供 4.2 万吨粮食援助。

美国与哈迪政府的关系迅速升温,持续强化。哈迪总统2012年9月访问美国,商讨也门全国对话会议事宜。2013年8月哈迪总统再访美国,与美国总统商讨也门全国对话与政治过渡、反恐斗争的合作、移交也门恐怖分子(被关押在关塔那摩监狱)等问题。哈迪政府将对美国关系作为外交重心,一改萨利赫时期与美国关系若即若离的状态。在海湾战争中,萨利赫政权反对美国军事打击伊拉克。^①2002年,也门曾与苏丹、索马里、埃塞俄比亚组成萨那联盟,游离于美国的控制之外。

美国对也门的政策,维护了半岛地区的稳定,避免了半岛地区出现持续震荡,推进了也门与美国的关系,这是地区变局以来美国在也门的重大收获。

(二) 强化无人机打击的频度

美国在也门反恐政策的第一个重点是强化与也门政府的反恐合作,第二个重点是持续实施无人机袭击。也门补选刚结束,美国就于2012年3月9日夜在也门发动无人机袭击。自2010年以来美国在也门已经发动了80多次无人机袭击,出现了频度增加和连续集中使用的趋势。2011年美国在阿拉伯半岛建立一个秘密基地,在也门进行无人机行动的次数也因此明显增多。2012年4月,美国制定了在也门扩大无人机袭击活动的计划,2012年初到4月中旬,美国在也门发动了9次无人机袭击。2012年5月下旬,美国无人机在也门袭击了“基地”组织的车队。2012年9月初,美国无人机在也门中部地区击毙10名“基地”分子,同时造成3名平民妇女遇难。

2013年8月美国发出全球恐怖威胁警报并关闭在多国的大使馆,从7月28日起到8月底美国连续发动了10数次无人机袭击,击毙了9名恐怖分子嫌疑人,打死几十名武装分子。该年也是伤及平民最多的一年。2014年1月下旬,美国无人机在也门东部马里卜省击毙3名“基地”组织成员,3月和4月,美国在也门实施了10多次无人机袭击,击毙100多名恐怖分子,其中4月19日和20日的连续袭击共击毙40多名恐怖分子。美国在海外无人机袭击的重点越来越集中于也门。

无人机是高科技武器,在打击恐怖分子的过程中具有较为明显的优势,如能够远距离打击且减少地面武力的使用、具有较强的打击精确性等。美国在全球都强化无人机的使用,特别是在巴基斯坦、阿富汗、也门等地频繁、持续使用无人机袭击恐怖分子。2012年,美国在阿富汗进行无人机袭击平均每月达33

^① 时延春:《当代也门社会与文化》,上海:上海教育出版社2006年版,第150页。

次，而 2012 年在巴基斯坦进行的无人机袭击次数总计超过了 330 次。此外，在伊拉克、索马里等地美国也大幅增加了无人机袭击。美国认为无人机的效果非常明显，无人机是伤亡代价小、灵活打击的重要力量。一些难以抓捕的恐怖分子重要头目都在袭击中被击毙。

但美国在使用无人机袭击恐怖分子时存在扩大化的倾向，一方面是使用范围和频率的扩大；另一方面是打击面的扩大，在信息不完全不确切的情形下贸然使用无人机袭击，常常造成对平民的重大伤亡，不少统计认为，无人机袭击中平民的伤亡数量远远大于恐怖分子的伤亡数量。即使是美国与也门情报部门建立了有效的联络网，美国还不断要求在也门拥有无人机行动的更多权限。也门政府在这一问题上一直非常谨慎，特别担心引发民众的反感。

美国扩大无人机袭击在也门的使用，体现了美国的霸权主义思维。美国在也门的反恐斗争中注重对恐怖分子的打击，但不注重也门民众的生命安全，也不注意消除滋生恐怖主义的社会根源。美国在也门的无人机反恐行动和一些过度的防范反应，往往帮助恐怖分子制造恐怖效应。无人机袭击本身及其造成的平民伤亡在散布一种恐怖气氛，而美国大规模地关闭驻外使馆则传播了强烈的恐怖袭击“烈度”。2013 年 8 月的开斋节，也门首都及其他城市到处可见荷枪实弹的士兵和严格的安检，这又进一步烘托了浓重的恐怖威胁氛围。

（三）与也门政府的反恐合作中存在潜在摩擦点

2011 年以来的动荡局势促使美国强化了在也门的反恐行动。^①哈迪总统就任后美国立即与也门合作打击恐怖活动。美国很快恢复了对也门的援助，第一笔恢复的军援约 7,500 万美元。美国与也门政府还制定了打击恐怖势力的军事行动计划，其中包括打击和抓捕恐怖分子、向也门提供军事装备和相关训练等。美国需要也门政府全力围剿“基地”恐怖势力。通过经济和军事援助，强化相互关系，推动当地政府进行大规模、长期化的反恐行动，是美国国际反恐怖的一个重要方面。

美国的国际反恐战略需要也门的地面武装力量。地面武装力量是反恐的基本力量，美国需要也门政府的积极合作才能够达到各项反恐举措的综合成效。在巴基斯坦、阿富汗，由于美国颐指气使而引发了一系列矛盾，严重影响了国际反恐斗争。为了打击恐怖势力，美国将继续保持对也门政府的支持，强化与也门政府的关系以及对也门政府的影响力。美国对也门的各项援助和支持程度、

^① Jeremy M. Sharp, “Yemen: Background and U.S. Relations, Congressional Research Service”, *Specialist in Middle Eastern Affairs*, November 1, 2012, p.9.

力度，与也门的反恐斗争直接关联。

美国还在强化无人机的行动能力与权限。2011年6月有报道说，美国专门针对在也门的反恐行动而在海湾地区新建立了秘密空军基地。面对也门局势持续动荡，美国必须不断强化自身的反恐军事行动能力和范围。无人机行动决定权从美国陆军特种部队联合司令部转归中央情报局，其行动不仅秘密进行，而且不再事先征求也门政府的意见（或获得也门政府的同意）。

也门民众对无人机袭击造成也门平民的伤亡非常不满，对美国在中东一贯的霸权政策也很不满。2013年12月16日，也门议会为了保护平民和捍卫主权而通过法律禁止无人机打击行动，因为12日在贝达省发生了一起无人机袭击婚礼车队事件，导致17人遇难，20多人受伤。也门不同政治派别对美国的态度也不尽一致。

从阿富汗、巴基斯坦和伊拉克的先例来看，随着反恐合作的加深，随着也门政治转型的进行和完成，美国与也门关系中会出现某些深层次的问题。美国对也门的反恐援助就捆绑了不少条件，如美国要求将援助直接交付反恐行动的前线部队而非高级指挥官的手中；美国将根据也门的长期反恐怖战略、实施办法逐项审查援助项目；援助的物资主要是运送兵力的工具、武器弹药和军械零配件。^①这些条件损伤也门国家主权，在一定的环境下可能会引发诸多矛盾。（段落合并）美国在也门的其他军事行动如反恐特种部队的行动，也可能在主权问题上与也门产生矛盾。2012年起，美国特种部队进入也门，承担搜集反恐情报、制定作战策略、培训反恐人员等工作。

四、恐怖势力对也门转型的威胁

在也门的恐怖势力具有不可小觑的实力和较大的活动空间，能够以持续袭扰也门政府和社会，威胁全国对话与政治社会转型，并依托地区动荡局势不断增强恐怖能量。在也门政治转型中，不存在政府与恐怖势力对话的可能。

（一）发动恐怖袭击制造混乱破坏转型进程

首先，恐怖势力通过恐怖袭扰制造恐怖氛围，破坏国家转型的安全环境。2011年，当也门处于政治动荡激烈冲突的时期，恐怖势力乘机在南部发动攻势。

^① “Yemen receives its first US reconnaissance aircraft to aid in fight against Al Qaeda”, September 16, 2013, <http://www.foxnews.com/world/2013/09/16/yemen-receives-its-first-us-reconnaissance-aircraft-to-aid-in-fight-against-al/>.

当恐怖势力被逐出南部城镇后，就不断制造大规模的恐怖袭击特别是针对政府部门的重大袭击，破坏转型的安全环境。当2014年1月也门政治转型进入宪法起草与公投阶段时，恐怖势力发动了新一波恐怖攻势。

其次，恐怖势力通过恐怖活动，在各政治派别间制造、加深矛盾，破坏转型的政治环境。当2011年恐怖势力在南部攻城略地并宣布“建国”时，反对派立即指责当时的总统萨利赫故意对恐怖势力“放水”，以借助恐怖威胁来获取民心和国际社会支持。而恐怖势力的扩张行动频频得手也与反对派和萨利赫势力的激烈对抗有关，可谓鹬蚌相争，渔翁得利。恐怖势力还不时袭击北部的胡塞运动力量，暗杀参加“全国对话会议”的代表，制造政治纷争。

再次，借助宗教极端话语，以恐怖暴力破坏转型的政治认同环境。也门的恐怖势力宣布“建国”，建立的是“伊斯兰酋长国”。此外，还在一些恐怖袭击后，既指责美国等国家的不当行为如无人机误伤平民，也指责也门政府，试图引起民众对政府的不满情绪，破坏政府与民众在转型中的一致认同。

（二）通过国际化的活动给也门转型制造压力

也门恐怖势力自2011年以来加大了对国际目标的袭击，常常绑架外国人质或威胁袭击使馆以要挟政府。美国及一些西欧国家在也门的外交人员常常遭到袭击，沙特和伊朗的外交人员在也门也多次遭到恐怖袭击。此外，不少外国平民在也门也曾遭到袭击。以也门为依托进行恐怖活动的美国籍“基地”组织活跃分子亚当·贾丹在2013年8月呼吁制造针对在阿拉伯国家的西方外交人员的恐怖袭击，并为此提供赏金。2012年12月，AQAP悬赏三公斤黄金行刺美国驻也门大使，悬赏500万也门里亚尔（约合2.3万美元）作为刺杀一名驻扎也门的美国士兵的赏金。

在恐怖威胁面前，美国等国家向本国公民发布了赴也门旅行警告，两度关闭使馆并在使馆布置重型武器和特种部队严阵以待，这些既增加了也门政府的安全成本，也损害了也门的国际形象，且无形中在民众心中产生了恐怖威胁阴影，既影响了民众的日常生活，也影响了也门与国际社会的正常交往。

（三）长远影响也门转型的实现

在发生剧变的西亚北非国家中，恐怖势力制造恐怖袭击浪潮、参与政治动荡是一种普遍现象。在也门的恐怖势力能量巨大，且长期存在、十分活跃，其根基是难以在短时期内清除的。也门政府在2012年3月集中军事行动打击恐怖主义之时，只能将目标界定为将恐怖势力驱逐出城镇，基本“恢复”到动荡前的“相安”状态；2014年4月的清剿行动实际上只是对恐怖攻势的一种被动反应。进一步打击恐怖主义，对于也门政府来说是一项久远的设想，对于美国来

说可能是无人机的无数次袭击和使馆等目标的长期恐怖警报。

恐怖分子肯定不愿意看到也门的政治转型与社会和解顺利进行，无序是恐怖主义滋生和存在的必要条件之一。也门的政治转型与政治稳定、社会和解与社会经济的稳步发展，将大大压缩恐怖主义的存在空间。恐怖势力在持续制造恐怖暴力袭击的同时，也会更深地参与地区和国家政治动荡，以寻求更多的政治话语和政治权力，实现其更为长远的战略追求。

也门政府无法将恐怖势力纳入全国对话与和解的进程。与恐怖势力对话，政府很难找到明确的行为主体。在也门活动的恐怖势力以 AQAP 的影响最大。这一组织声名狼藉，难以为也门和国际社会接受为对话主体，该组织也无法组建公开的组织形态与也门社会进行对话。恐怖主义的一个显著特征就是政治暴力的极端化。AQAP 等恐怖势力四面出击，政治主张极端，没有与之进行政治对话的最基本的政治基础。

因此，恐怖主义威胁将是也门政治社会转型和发展中的持久性问题。

五、结语

在西亚北非地区的动荡转型中，也门在三个层面具有“范例”性的意义。一是国家转型的方式，具有“和平”范例的意义。也门以和平的方式化解了各派之间的武装对抗，以对话和解的形式实现政治社会转型，这一模式对地区其他国家的动荡转型有积极的借鉴和示范作用；二是恐怖势力在也门的活动对地区恐怖势力具有“创举”性的示范意义。恐怖势力在也门动荡转型期间的各个阶段都以其创造性的形式猖獗地活动。2011年5月，恐怖势力在也门“建国”，这一模式很快就被极端势力效仿、应用在马里、叙利亚、伊拉克等地。恐怖势力在也门对话会议与制定宪法期间的袭扰活动，与极端势力在北非相关国家的相关活动策略惊人地相似；三是也门的反恐特别是国际反恐合作具有较突出的“正能量”意义。美国对也门政府的反恐斗争给予比较积极的支持，也门政府与美国的反恐合作也非常积极。只要持有正确的反恐合作态度，国际反恐合作是能够持续而深入的。

恐怖活动与也门动荡转型中的这三个层面都有密切的联系。恐怖主义问题是也门政治社会生活中的一个常项，是也门政治社会转型中的一个重大问题。当前的核心问题是，也门如何防止恐怖势力破坏政治社会转型进程、如何以政治社会转型为最终消除恐怖主义提供条件。

The Terrorist Activity and Counter-terrorism Tactics in Yemen since its Turmoil and Transition

ZHANG Jinping

(Zhang Jinping, Ph.D, Professor, Middle East Studies Institute, Shanghai
International Studies University)

Abstract Both the peaceful transition and the overflow of the terrorist activities are the characters of Yemen's turmoil and transition. The terrorist forces were very active during the process of turmoil and transition in Yemen. They took new means and tactics as well as new targets. In order to promote the political transition and social reconciliation, Yemenite government strove to make sure to contain the terrorist threats within certain limits and avert the overflow of the terrorist activities upsetting the political and social transition. Yemen is one of the US counter-terrorist core areas in West Asia and North Africa. The US tries to directly crack down on the terrorist activities in Yemen, which could effectively contain the terrorist forces in West Asia and North Africa. The threats of terrorist activities to Yemen's transition are multifaceted and persistent.

Key Words Turmoil and Transition; Terrorist Tactics; International Counter-terrorist Efforts

(责任编辑: 杨阳)