

全球治理

中东恐怖主义治理的现状与前景^{*}

赵 军

摘 要：中东恐怖主义问题的多层治理机制已初步形成，主要包括国家、地区和全球等层面上的治理及层面间互动所形成的治理网络。治理机制的构建速度、规模、层面和治理力度与中东地区恐怖活动出现的地缘范围、发生频率、攻击烈度等基本上呈现出一定的正相关关系。但中东地区恐怖主义治理建制的制约因素仍然突出，主要包括治理中的大国因素、现存政治经济秩序的不对称性以及缺少全球性协调、管理和制裁的机制。这些因素的存在导致参与治理的行为主体在中东恐怖主义问题的治理上难以形成一致的单项问题治理联盟，中东恐怖主义的治理仍任重而道远。

关 键 词：中东恐怖主义；全球治理；治理机制

作者简介：赵军，博士，上海外国语大学贤达经济人文学院讲师（上海 200083）。

文章编号：1673-5161（2013）03-0051-11 中图分类号：D815 文献标识码：A

^{*}本文属于教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（08JZD0039）阶段性成果。

如何实现对中东恐怖主义的有效治理？国内外专家学者可谓见仁见智。从治理的方式看，主要分为现实主义和自由主义，前者关注中东恐怖主义的危害，强调使用“以牙还牙”式的武力打击，以消灭恐怖主义的有生力量；后者则关注中东恐怖主义产生的源头，认为在不排除使用武力手段的同时，更强调综合治理，通过扩展政治参与、消除贫困、发展经济、推进社会公平正义等来消除恐怖主义滋生的根源以达至根除的目的。从治理层面上看，既有强调中东

详见潘志平：《中国对恐怖主义的研究述评》，载《国际政治研究》2011年第3期；时刚、刘诚：《国内外关于恐怖主义研究综述》，载《军事历史研究》2009年专刊。

国家国内治理和地区国家间合作治理的观点，也有重视“联合国主导下的全球治理”的论断。笔者认为，现实主义的治理方式不管是在现实中抑或是价值目标上均陷入了“越反越恐”的安全困境之中。当前中东恐怖主义问题固然是国内治理失衡导致的结果，在很大程度上也可视为全球多层次治理机制在中东地区失灵所带来的“副产品”。

一、中东恐怖主义治理的现存机制及主要特征

从治理机制的体系结构来看，对中东恐怖主义的治理目前已初步形成了国家、地区和全球等多层治理机制及其互动形成的治理网络，其构建速度、规模、层次和力度与恐怖活动出现的地缘范围、发生频率、攻击烈度基本上呈现出一定的正相关关系。

首先，中东国家层面的治理机制。大多中东国家备受恐怖主义威胁，都将消除恐怖主义威胁视为一项重要的国家安全事务，特别是“9·11”事件后，各国竞相出台专门的反恐怖法律，组建了相应的机构和队伍，开展相关的反恐斗争，尤其是埃及、土耳其、沙特和以色列等中东主要国家，均有较为完善的预防性安全或反恐措施。埃及在穆巴拉克时期就组建了以国家安全内务部为核心的决策和执行机构，负责预防和打击恐怖主义，并出台一套针对恐怖活动或政治颠覆的法律，逐步形成了应对恐怖活动的主要措施，如舆论攻势、武力打压和综合治理包括教育青年树立正确的宗教思想、动员全社会共同反对政治恐怖活动、着手解决社会热点难点问题等。政权变更后，埃及以国家安全部替代内务部，并将新政权的《紧急状态法》应用于治理恐怖主义活动中，2012年8月的“雄鹰行动”等一系列反恐行动即是这一机制的具体体现。土耳其近年来依据2006年通过的《新反恐法》和《新刑法》，加大了对恐怖分子的惩罚力度，对恐怖主义的定义重新解释，扩大了适用范围，对库工党、基地组织及其他极端组织采取武力打击、切断恐怖分子资金来源、堵截其宣传等措施。沙特在恐怖主义治理方面除实施一定的武力打击外，沙特内政部更多地通过利用互联网、开通反恐热线、对犯人进行感化教育和开展在线对话计划的“平静行动”，有效防止了多起恐怖事件发生。以色列反恐机制较为完善，有成熟的预防机制和应急处理机制，有专门的反恐执行机构与协调机制，以及较为特殊的

仲跻昆等：《阿拉伯：第一千零二夜》，长春：吉林摄影出版社2000年版，第107-112页。
黄培昭：《埃及雄鹰行动牵动各方神经》，载《人民日报》2012年8月12日。

反恐措施，主要包括：建立“隔离墙”、加强军事打击，采取“定点清除”疑似恐怖分子的武装人员等。

不过，还有一部分中东国家虽然国内有一定的治理机制，但容易失灵或滥用，究其原因，不外乎意愿缺乏、能力缺乏及私利倾向等，如在巴以冲突中，“以色列将自己的军事袭击定义为反恐行动，而中东伊斯兰国家则倾向于将反以色列的暴力活动定义为民族解放运动等。”伊拉克教派暴力纷争和“基地”组织恐怖活动中经常难以辨识，致使诸多恐怖主义治理机制失灵。

其次，地区层面上的治理机制。该机制包括中东国家间的合作、中东国家与地区外国家的合作以及地区组织框架内的合作。中东伊斯兰国家间在恐怖主义治理上有不少双边或多边的合作，目前合作主要集中在交换恐怖信息、反洗钱和恐怖金融、引渡恐怖分子、打击非法移民等方面。1993年，埃及、突尼斯、阿尔及利亚和沙特建立了反恐怖统一战线以协调行动。2006年9月，在沙特举行的伊拉克周边国家内政部长会议决定成立一个专门秘书处，负责组织协调各国之间打击针对无辜平民的恐怖活动。同年12月，约旦与伊拉克签署加强打击“基地”组织和其他激进组织方面的情报交换协议。2010年12月，土耳其、阿富汗和巴基斯坦决定建立“三方机制”，旨在更好地打击恐怖主义和极端主义。上述机制的有效运作大大遏制了跨国恐怖活动。

在与地区外国家合作方面，沙特自“9·11”事件后就与美国进行反恐合作，2005年2月，两国首脑决定就反恐问题等重要的战略性问题进行对话，每半年一次，下设反恐等六个工作组，以加强与美国的全方位反恐合作。以色列、埃及、阿联酋、科威特等国加强与美国在金融反恐方面的合作，以阻断恐怖资金的通道。同年，俄罗斯总统普京与埃及、以色列签署反恐协议。2006年，欧盟与约旦、阿尔及利亚、土耳其、黎巴嫩等国签署有关加强反恐合作以消除恐怖主义威胁的协议。同年6月，中阿合作论坛会议中达成反恐共识，表示反对将恐怖主义与特定民族宗教挂钩，加强双边、地区和多边领域的反恐合作，支持沙特建立国际反恐中心的建议。

在地区组织框架内的合作方面，中东国家以现存的阿盟、海合会、伊斯兰合作组织和马格里布联盟四大地区组织为平台，通过签订公约或组建专门机构实现合作。伊斯兰会议组织分别在1994年和1999年通过《反对国际恐怖主义行动准则》和《打击国际恐怖主义公约》；1998年阿盟通过《打击恐怖主义的阿

张家栋：《中东反恐怖主义与国际合作现状》，载《阿拉伯世界研究》2008年第6期。

Riz Khan, "Iraq: Reopening the old Sectarian Wounds," *Economist*, February 3, 2010.

Country Reports on Terrorism 2011, <http://www.state.gov/documents/organization/195768.pdf>.

《中阿达成反恐共识将建能源合作机制》，载《兰州晨报》2006年6月2日。

拉伯公约》；海合会在2001年内政大臣会议通过《反对恐怖活动统一战略》，并于2004年、2005年在该级别会议上签署协议成立海合会专门反恐机构，旨在成员国在反对恐怖活动中进行合作、协调和交换情报等。

最后，全球层面上的合作，主要包括中东地区与其他地区的多边合作机制和参与全球恐怖主义治理机制的建设。2004年11月，马格里布联盟与法国、意大利、西班牙、葡萄牙和马耳他等5国建立的“5+5”外长会议决定建立欧洲-地中海国家自主安全机制，加强打击反恐活动和非法移民。2005年3月，海合会与欧盟举行反恐融资国际会议，双方承诺进行打击恐怖融资合作，并在4月，双方举行了部长委员会联合会议，承诺定期举行反恐专家会议。2006年北非国家与美国合作构建的“环撒哈拉地区反恐行动计划”，旨在阻止与基地组织有牵连的伊斯兰极端组织在这一地区设立根据地。2007年，海合会与东盟建立广泛和紧密的合作关系，其中包括在反恐方面的合作。

由于中东较早于其他地区受恐怖主义的困扰，所以中东国家一直是全球层面治理机制构建的积极倡导者和参与者。1988年10月，国际刑警组织第67届大会在开罗举行，通过《反恐怖开罗宣言》，中东与会国支持国际刑警组织坚决谴责形形色色的恐怖主义行为，视一切恐怖主义行径为非法，并支持在联合国主持下召开国际反恐怖大会，制定共同的国际反恐怖战略。2005年2月，沙特政府首次主办国际反恐怖大会，建议建立由全球所有国家参加的国际反恐中心。2011年9月，阿尔及利亚、埃及、卡塔尔、约旦、沙特、土耳其、阿联酋、摩洛哥和巴基斯坦等西亚北非国家积极参与“全球反恐论坛”并成为成员。此外，多数中东国家积极参与一些全球性反恐体系包括联合国及其有关职能部门、跨地区组织和公认的十二个全球性反恐公约，并认同和遵守这些反恐公约。

由上述可知，中东恐怖主义治理机制在建制及实践过程中取得了不少成绩，但也存在不少问题，主要包括：

第一，现存的治理机制还很不完善。中东各国或以地区组织为平台所出台的反恐法律文件基本上都是在本民族、本宗教范畴内的合作，还不是现代意义上的国际反恐合作。由于涉及地区事务中的部族、种族、民族、宗教、教派等敏感问题，中东国家对恐怖主义的治理政策，彼此矛盾交错，从而导致跨越

张旭：《恐怖主义犯罪的惩治与防范：现状、问题与应对》，载《国家检察官学院学报》2004年第4期。

David Aaron Schwartz, "International Terrorism and Islamic Law," *Columbia Journal of Transnational Law*, 1991, p.29, 转引自张家栋：“中东反恐怖主义与国际合作现状”，载《阿拉伯世界研究》2008年第6期。

此点主要参考张家栋：《中东反恐怖主义与国际合作现状》。

宗教、民族的地区内合作机制难以建立。伊斯兰合作组织强调宗教性；阿盟则强调民族性，将伊朗、土耳其排除在外；海合会强调同质性，将非君主制国家排除在外；马盟则强调次地区性。这些组织均拒绝将以色列纳入其中。此外，中东地区恐怖主义治理机制的构建缺乏外部主要大国的有效参与，这也是机制不完善的重要方面。

第二，现存合作机制政策上缺乏一致性和协调性，治理方式“硬性”有余，“软性”不足。目前，中东地区双边、多边反恐合作机制仍在不断增加，但大多机制在情报交换、跨国打击恐怖活动、切断恐怖组织财源等方面还缺乏政策上的一致和协调，各类联合反恐演习和训练，还需要进一步提高快速反应和处置能力。在治理方式上，整体而言“硬性”有余，“软性”不足。几乎所有现存机制都包含武力打击的要素，而以扩大政治参与、消除贫困、将恐怖分子拉到谈判桌上的努力等和平方式仍处于边缘态势。

第三，诸多合作机制忽视或故意排除了次国家行为体，导致不少次国家行为体成为国家主导下的恐怖主义治理活动的不支持者，甚至发展成为与国家主导下的对恐怖主义治理的对抗之路。伊拉克、黎巴嫩、阿富汗等资源不足、缺乏专家和国家认同较为脆弱的地方即是明证。

二、中东恐怖主义治理的主要制约因素

中东恐怖主义的治理机制在建制过程中取得了一定成果，但也存在很大的局限，主要由于一些制约因素的存在。在当前中东政治经济生态环境中，参与治理的主体实施有效的集体行动受到了以下因素的制约：参与治理的行为体之间利益的迥异、大国战略目标的迥异、国际权威的缺失和既有的中东政治经济秩序的不对称以及全球秩序的间接影响等。

第一，参与治理的行为主体尤其是主导全球治理体系的大国，它们的利益分散性和差异性对该问题治理过程产生直接而重要的制约作用。

2006年9月，联合国通过了《联合国全球反恐战略》，但据此所形成的现存全球治理机制缺乏普遍性权威，没有任何一个中东国家和参与该问题治理的区域外国家严格按照该战略部署予以实施，基本上采取“利我择取，利他袖手，共赢审慎”的态度。在该问题治理过程中存在的利益分散性直接弱化了一些有效原则的真正出台或落实。

首先，各国基于现实利益考量，在价值判断上出现了严重分歧。这表现在

程又中、吴世超：“美国虚弱国家”论及其对策，载《国际资料信息》2011年第6期。

大国参与治理过程中对恐怖主义的定义以及对中东恐怖组织认定上。

美国政府将恐怖主义界定为“亚国家集团或秘密机构对非战斗人员实施的、有预谋的、有政治动机的暴力行为，通常旨在影响其拥护者。”2011年6月，美国发布新版《反恐主义国家战略》，将打击目标更加具体化，认为美国面对的“突出安全威胁仍然是‘基地’组织、‘基地组织的分支’及‘基地’组织的追随者”，同时“对美国战略利益构成严重威胁的真主党、哈马斯予以关注。”俄罗斯在《俄罗斯联邦反恐怖主义法》对恐怖主义有着明确但较为宽泛的解释：恐怖主义是个人或组织使用恐怖暴力或威胁使用恐怖暴力，消灭（破坏）或威胁消灭（破坏）财产和其他设施，造成人员伤亡、财产损失和其他社会不良后果，目的是破坏社会安定，伤害平民，或企图迫使权力部门做出有利于恐怖分子的决定，满足他们不合理的经济或其他要求；企图谋害国家和社会活动家，目的是报复，迫使他们停止国家政治活动。欧盟《反对恐怖主义法案》所定义的恐怖主义“是指个人或者组织故意针对一个或者多个国家，或者针对被侵犯国家的机构和人民进行旨在威胁、严重破坏甚至摧毁政治、经济和社会组织及其建筑物的行为”。该定义概括了恐怖主义犯罪的行为特征和对象特征。而中国认定的恐怖主义标准是“以暴力恐怖为手段，从事危害国家安全，破坏社会稳定，危害人民群众生命财产安全的恐怖活动的组织（不论其总部在国内还是国外）；具有一定的组织领导分工或分工体系。”

大国依据各自定义来认定中东恐怖组织，造成在该问题上歧见甚巨、共识较小的局面。如在43个主要的中东伊斯兰激进组织中，被美国、欧盟、俄罗斯和联合国列为恐怖组织的数目分别为35、15、12和17个。中国虽未公布国外恐怖组织名单，但多次表示认同联合国认定的恐怖组织。美、欧、中、俄四方共同认定为恐怖组织的仅是“基地”组织，可见大国之间的分歧之巨。现实中，美国不仅与中俄两国意见相左，也经常与其欧洲盟友分歧较大。2006年8月，欧盟拒绝美国213名国会议员提出将真主党列入国际恐怖主义组织名单的请求。同年俄罗斯公布的17个境外恐怖主义组织名单中拒绝将哈马斯与真

[美] 哈里·亨德森著，贾伟译：《全球恐怖主义——完全参考指南》，北京：中国社会科学出版社2003年版，第4页。

National Strategy for Counterterrorism 2011, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf.

中国现代国际关系研究所反恐研究中心：《各国及联合国反恐怖主义法规选编》，北京：时事出版社2002年版，第83页。

田宏杰：《恐怖主义犯罪的界定》，载《西北政法学院学报》2003年第6期。

《认定恐怖组织、恐怖分子的具体标准》，载《甘肃日报》2003年12月16日。

汪波：《中东与大国关系》，北京：时事出版社2013年版，第463-465页。

主党名列其中。

同样，对于在中东地区影响广泛的埃及穆兄会，尽管它与各类恐怖组织有着千丝万缕的关系，且仇恨美国和以色列，但美国基于其在中东及地区之外的强大影响力，不仅未将其列入恐怖主义名单，而且在 2011 年 6 月美国就决定与该组织建立关系。而俄罗斯根据自身利益，对穆兄会作出截然相反的定性。俄罗斯认为穆兄会与“基地”组织对俄罗斯有着同等的威胁，它在国外招募和培训恐怖分子遣送到车臣，并资助非法武装团伙，宣传宗教敌视和仇恨。由此可见，参与治理的大国均根据各自国家利益，作出价值判断和现实利益考量后，才选择性地参与这一治理进程。

第二，中东恐怖主义全球治理的实践受制于国家、地区和全球现存政治经济体系秩序的不对称性制度。

在国际社会中，权力的等级制度塑造了全球治理的结构、根本目的和优先权。这间接反映在对中东恐怖主义治理问题上。从中东恐怖主义治理的全球层面而言，在现存国际政治经济体系中，西方发达国家和大国集团在全球事务管理中拥有主导权，使得国际秩序的形成总是为强国所操控，这种受到操控的国际秩序又间接反映在中东地区秩序中。对于中东地区，西方大国（集团）间接操控的目的在于要求中东各国变革原有的政治经济制度，适应大国或大国集团利益的需要。最终使中东北非国家国内或地区问题国际化，以方便操控地区秩序，其中包括中东恐怖主义问题。

在地区和国家层面上，由于中东的政治行为体异常复杂，“民族国家仅仅是居于次国家（如国内的族裔、教派、家族等宗派力量）和超国家（如泛阿拉伯主义、泛伊斯兰主义组织）行为体之间的政治组织，并时刻处在各种次国家和超国家行为体的双重挤压之下而异常脆弱，并导致冲突。”因此，由其主导的治理活动或组建的治理机制往往受到诸多挑战。土耳其和以色列等共和制、伊朗神权制、海合会君主制和叙利亚一党专政等类型的国家不仅政治制度存在巨大差异，而且经济发展也处于极为不一致的水平，以色列、海合会国家和土耳其属于发达国家行列，而大多西亚北非国家还属于低水平发展中国家。这种地区结构和国家内部结构反过来会使得治理恐怖主义的水平大打折扣。

安国章：《美国决定与埃及穆斯林兄弟会建立关系》，<http://world.people.com.cn/GB/1029/42355/15043789.html>。

李惠斌主编：《全球化与公民社会》，桂林：广西师范大学出版社 2003 年版，第 99 页。
刘中民：《中东伊斯兰地区与国际体系的关系缘何紧张？》，载《国际观察》2009 年第 6 期。

王彤主编：《当代中东政治制度》，北京：中国社会科学出版社 2005 年版，第 2-16 页。
Special Report on the World Economy, *The Economist*, October 13, 2012.

第三，对中东恐怖主义治理的成效受制于缺少全球性协调、管理和制裁的机制。

在中东恐怖主义治理的进程中，从参与治理的主体来看，一类主体是各国政府、政府部门及次国家政府部门，二类主体是正式的国际组织，三类主体是非正式的全球非政府组织。客体就是现存和潜在的恐怖主义问题，打击恐怖主义需要国际上的全面合作。治理的目标虽然确定了，但是全球治理没有确立世界统一的政治纲领和行为标准，由此“产生了相当的政策非理性、制度间的斗争、管辖权的重叠，以及竞争性政策网络的扩散”，严重降低了治理的效用。就中东恐怖主义全球治理而言，对规制的重视，而对行动的轻视也使全球治理理论与理论均陷入困境。所谓没有政府的治理将极度依赖于各主体协商下制定的共同规则，但既有的治理主体的利益在既有的政治经济秩序下是迥异和存在极大分歧的。如果没有世界政府，该将由谁来协调这些利益？如果将主要希望寄托于联合国之上，又如何保证联合国中的决策规则的公正性？这又印证了全球治理的实行受制于行为主体利益的分散性问题，如一位学者所言，这种在安全等所谓的高级政治领域，合作的达成很困难。

第四，在中东恐怖主义问题治理过程中受大国追求的战略目标和使用的解决手段差异的制约。

美国在中东恐怖主义问题的治理措施主要是通过“先发制人”军事手段消灭恐怖主义的有生力量，其根本目的在于强化其在国际政治中的主导地位，构筑美国主导的稳定的世界秩序。不同于美国坚持的“先发制人”战略，欧盟注重合作，强调通过非军事手段达到安全目的以和平手段化解冲突。欧盟对中东恐怖主义的战略目标在于阐明欧盟兼顾人权的全球责任，使欧洲公民能生活在安全自由正义的环境中。

俄罗斯和中国对待中东伊斯兰激进组织问题上战略目标与美国大不相同，主要包括诸多现实考量：解决车臣和新疆问题，维护多民族国家统一与领土完整；消除来自阿富汗的恐怖主义威胁，维护中亚的稳定；为国内经济社会的发展创造和平稳定的环境，同时维护世界和平，促进共同发展。

大国由于战略目标不同，导致在解决中东恐怖主义问题时的单边与多边之争最为突出。欧洲尽管积极支持美国反恐战争，但在该问题的最终解决上，欧洲更强调多边机制的重要性。如西班牙首相萨帕特罗认为，多边主义、国际合作和尊重国际法是建立世界政治和谐的支柱，同时也是与恐怖主义进行斗争的

李惠斌主编：《全球化与公民社会》，桂林：广西师范大学出版社 2003 年版，第 102 页。
高望来：《全球治理的困境与欧盟反恐模式》，载《国际政治研究》2006 年第 2 期。

有效武器。 法国前总理若斯潘说，反恐有两种方式：一种是欧洲方式，一种是美国方式，以法国和西班牙为代表的欧洲反恐方式主张用多边主义和国际合作的方式反恐，但美国则主张单边主义反恐方式。 欧美分歧的主要原因在于两者考虑问题的现实逻辑存在差异。对于美国来说，中东伊斯兰激进组织因其强烈反美特点首当其冲地成为美国打击的重点目标及美国寻找战争合法性的突破口。欧洲则不同，它主要从社会安全 and 经济角度审视中东伊斯兰激进势力问题。经济利益和地区稳定是欧盟的主要考量，而最便捷和最低成本的途径就是让中东伊斯兰国家保持稳定，欧洲一直担心仅以消除中东伊斯兰激进势力为目标而引起地区战争，不仅将危及欧洲在中东地区的经济利益，而且可能引发新一轮的动荡和不安，所产生的难民将严重影响欧洲的就业情势和社会稳定。英国外交大臣黑格称：“我们边界的不稳定和中东伊斯兰激进组织对欧盟将是一个巨大的危险”。

中俄两国主要从国家主权安全，领土完整以及经济和地缘政治的角度看待中东伊斯兰激进组织问题。在国家主权和领土安全上，中东伊斯兰激进组织始终是车臣和新疆分离主义势力的主要外部支持者。无论是出于经济考虑，还是出于地缘政治原因和国家安全，中俄两国都不愿意看到中东伊斯兰激进组织泛滥的状况发生。在治理方式上，中俄两国主张联合国在国际反恐领域发挥主导作用，将联合国安理会 1269 号决议的明确原则作为与恐怖主义斗争进行国际合作的基础。2001 年 9 月，普京发表声明称，在国际反恐斗争中“首先必须注意加强那些为强化国际安全而建立起来的国际组织和机构的作用。这就是联合国和联合国安理会。” 在此问题上，中国的主张已基本形成一整套比较系统的政策和立场：反对一切形式的恐怖主义；打击恐怖主义要标本兼治；反对将恐怖主义与特定的民族和宗教挂钩；在反恐问题与对待中东伊斯兰激进组织问题上不能搞双重标准；充分发挥联合国在国际反恐怖斗争中的主导作用；倡导新安全观，加强国际反恐合作。

“Secretary General Visits Spain”, <http://www.unmultimedia.org/photo/detail.jsp?id=679/67994&key=11&query=coverage:%22Spain%22&so=0&sf=date>.

刘瑞常《从 9·11 到 3·11 事实证明单边主义越反越恐》，http://news.xinhuanet.com/world/2007-03/12/content_5833146.htm.

张健：《欧盟对北非中东政策走势》，载《现代国际关系》2011 年第 4 期。

[俄]普京著，徐葵译：《普京文集：文章和讲话选集》，北京：中国社会科学出版社 2002 年版，第 419 页。

朱威烈：《中东恐怖主义、全球治理与中国的反恐政策》，载《阿拉伯世界研究》2011 年第 2 期。

三、中东恐怖主义治理的前景展望

中东作为地缘政治的枢纽和民族、宗教纷争等热点问题的多发地带，恐怖主义尤为活跃且危害和影响也最大。“9·11”事件和2003年伊拉克战争爆发后，中东逐渐演变为国际恐怖主义滋生、发展与扩散的中心之地。2012年12月，美国经济与和平研究所发布的“全球恐怖主义指数”表明，2002~2011年西亚北非地区恐怖主义活动造成的死亡人数最多，伊拉克遭受恐怖袭击的指数排名第一，在此十年中，所有恐怖袭击丧生的受害者中超过三分之一是伊拉克人，所有恐怖袭击成功率高达91%。同时显示，2007年中东恐怖袭击达到最高峰，之后伊拉克、埃及、利比亚、也门、叙利亚、阿富汗、巴勒斯坦和巴基斯坦等国受到的恐怖袭击有所回落，但恐怖活动仍然猖獗。2010年底爆发的中东剧变进一步助推了该地区恐怖主义及其国际分支的双向联动，形成了当前中东恐怖活动新的高潮和演进动向，致使国际社会根除中东恐怖主义的期待和实践努力陷入了新的反恐困境。

中东恐怖主义问题难以治理的原因在于：一方面，国际社会缺乏一个共识的“国际恐怖主义”的内涵、外延和标准，进而导致出现看法不一的“双重标准”，造成比国际恐怖主义本身还要复杂的混乱局面；另一方面，对中东恐怖主义进行治理的机制存在重大缺失，难以实现对恐怖活动进行最有效治理。因此，中东恐怖主义全球治理的未来可能会沿着两个向度演进，这主要取决于参与治理的主要行为主体。

一是中东恐怖主义问题起伏不定，有所限制但不会消失。如果参与治理的行为主体能够形成对恐怖主义的本质行动上行动一致的单项问题治理联盟，联盟成员在该问题上共识大于分歧，能够消除信任危机，摒弃私利，采取较为一致行动，那么，中东恐怖活动肯定会有一定的减少，进而会逐渐消失。参与治理的行为体如仍采取反恐联盟式的做法，那么当中东地区一有新热点问题出现时，恐怖活动将再掀波澜。恐怖活动将会出现“波峰-波谷”式的趋势，但绝不会消失。

二是中东恐怖主义“善治”目标的实现。按照自由主义的观点，如果西方主导下的全球治理体系利益能够完全让位于追求全球正义的全球治理体系利益，能够超越现实的限定，而不为现实条件所左右，那么中东恐怖主义的全球

“Global Terrorism Index”, <http://www.visionofhumanity.org/globalterrorismindex/>.

刘中民：《国际恐怖主义新特点》，载《人民日报》2013年2月5日。

Bob Jorgensen, “Eradicating Terrorists?”, <http://www.mmppress.info/id36.htm>

治理将会真正实现。这需要参与中东恐怖主义问题治理的行为体的共同智慧。

从现实角度审视，鉴于参与治理的行为体主体间的绝对分歧，只有采取一种求同存异的做法才能实现中东恐怖主义的治理。事实上，当前对中东恐怖主义治理机制及其实践所遭遇的困境表明，各参与行为主体间有着不可弥合的分歧。因此，包括中东恐怖主义在内的全球问题治理的关键，不在于建构某种全球共同价值观（一致的恐怖主义定义）和一种普遍性机制机构（联合国），而在于如何达成求同存异的全球共识，进而采取经济、外交、法律和军事等手段进行综合治理，才有可能有效地维护全球安全秩序。

The Present Situation and Prospects of Terrorism in the Middle East Governance

ZHAO Jun

(ZHAO Jun, Xianda College of Economics and Humanities, Shanghai International Studies University)

Abstract A multi-level governance mechanism of terrorism in the Middle East has initially come into being, mainly including the governance network with governance at the national level, the regional level and the global level which are interactive among them. Its construction speed, scale, level and strength, to a certain extent, correlate positively with the geographic scope, the frequency and the attack intensity of terrorist activities in the Middle East. However, constraints with terrorism governance in the Middle East remain, including Big Power factors, asymmetry of the existing political and economic order, and the lack of global coordination, management and sanction mechanisms. The existence of these factors makes it difficult for participating actors to form a consistent single-issue governance union in the governance of terrorism in the Middle East. The governance of terrorism in the Middle East is still a long way to go.

Key Words Terrorism in the Middle East; Global Governance; Governance Mechanism

(责任编辑：潜旭明)