

国际恐怖主义

关于全球反恐战争转型问题的再认识*

王震

摘 要:近年来,受美国全球反恐战略调整、国际恐怖活动快速升级和转移等多重因素的影响,全球反恐战争正在经历一轮渐进的转型过程。全球反恐战争转型不仅意味着美国单边主义反恐政策的弱化、联合国和其他国家作用的加强,还意味着国际社会反恐理念的进步,反恐领域的拓展,以及反恐斗争的长期化和机制化。全球反恐战争转型是国际反恐斗争从“9·11”事件以来早期的“应激式反应”逐渐过渡到理性、成熟阶段的客观进程。在全球反恐战争转型的大背景下,中国反恐战略也应顺势而为、量力而行,努力建设具有中国特色的国际反恐话语体系、道义优势、国际规范与合作机制,既要为中国未来和平发展创造有利的国内外安全环境,也要为推动国际反恐领域的全球治理作出应有的贡献。

关键词:全球反恐战争;国际恐怖主义;中国反恐

作者简介:王震,博士,上海社会科学院副研究员(上海 200235)。

文章编号: 1673-5161(2016)05-0032-18 **中图分类号:** D815 **文献标识码:** A

随着国际反恐形势的演进,以及奥巴马上台以来美国反恐政策的深入调整,全球反恐战争也随之进入了转型与调整时期。早在2011年就有学者指出,国际反恐斗争正在进入“后反恐战争时代”^②。也有学者认为,美国从伊拉克和阿富汗撤军意味着“反恐战争即将转型”,因为这表明“西方世界以大规模战争的方式与伊斯兰极端

* 本文为2014年国家社科基金项目(14BGJ057)和上海市教委“曙光学者”计划立项课题(14SG54)的阶段性成果。感谢刘中民教授、田文林副研究员和《阿拉伯世界研究》编辑部匿名评审专家所提出的宝贵建议,所有文责由作者本人承担。

^② 袁鹏:《“反恐时代”的终结及其对美国的战略意义》,载《现代国际关系》2011年第9期,第22-26,31页。

势力进行较量的时代已经一去不复返了”。^① 不过,关于全球反恐战争转型的早期研究大多着眼于美国从伊拉克和阿富汗撤军可能带来的后果,并未就全球反恐战争转型这一现象和概念本身进行更多深入的学理性探讨。全球反恐战争转型不仅事关未来国际社会反恐斗争的走向,而且将影响中国未来面临的反恐形势。因此,如何认识当前全球反恐战争转型,特别是从学理层面探讨全球反恐战争转型的内涵与影响更是有着不容忽视的理论与现实意义。

一、全球反恐战争转型的背景

“反恐战争”(War on Terror)是美国政府在“9·11”事件后提出的一个重要概念,在时任总统小布什的讲话以及“9·11”事件后不久出台的《美国国家安全战略》和《打击恐怖主义国家战略》等文献中被多次提及。“全球反恐战争”(Global War on Terror)既是指美国在全球范围内开展的反恐行动,同时也包括整个国际社会在“9·11”事件后所进行的种种反恐斗争和努力。^② 近年来,在各种因素影响下,全球反恐战争正经历转型和调整,其原因主要体现在以下三个层面:

(一) 美国全球反恐战略出现重大调整

奥巴马总统执政后,美国政府不断调整“9·11”事件以来的全球反恐战略,甚至在正式文件和声明中用“抗衡(或打击)暴力极端主义”(Countering Violent Extremism,简称CVE)取代了“反恐战争”的表述。^③ 美国媒体援引五角大楼一位资深官员的说法称:“(美国)政府倾向于避免使用类似‘长期战争’或‘全球反恐战争’的词汇”。^④ 奥巴马政府对原有反恐战略的调整集中体现在以下四个方面:

第一,在全球范围内收缩反恐战线,寻求从国际反恐主战场逐步撤出。2011年底,美军从伊拉克全部撤出。自2014年开始,美军从阿富汗逐步撤出,驻阿美军数量已从高峰时期的10万人左右削减至目前的9,800人,到奥巴马任期结束前将进一步

^① [美]薛理泰:《中国和平崛起与国家安全》,香港:香港世纪风出版社2013年版,第308-310页。

^② 迄今为止,只有美、法等国公开将打击恐怖主义的斗争定性为“战争”。奥巴马执政以来,美国官方也放弃了关于“反恐战争”的表述。本文认为,尽管其他国家并未明确地将对恐怖势力的斗争定义为“战争”,但“反恐战争”和“全球反恐战争”的表述已经具有某种约定俗成的含义,故本文仍采用“全球反恐战争”的表述。关于“全球反恐战争”问题的更多讨论,可参见 Hans Köchler, ed., *The “Global War on Terror” and the Question of World Order*, Vienna: International Progress Organization, 2008.

^③ [美]埃里克·施密特、汤姆·尚卡尔:《反恐秘密战:美国如何打击“基地”组织》,洪漫译,北京:新华出版社2015年版,第132页。

^④ Scott Wilson and Al Kamen, “‘Global War on Terror’ Is Given New Name,” *Washington Post*, March 25, 2009.

减少至 8,400 人左右。^①

第二,将反恐战略重心从境外转移至美国本土,并聚焦于打击重点国际恐怖组织。2011 年 6 月发布的《国家反恐战略》将美国本土列为首要关切的反恐区域,其次是南亚、阿拉伯半岛和东部非洲等地区,并宣称“过去十年来,美国反恐努力的重点即在于阻止‘基地’组织对美国本土再次发动袭击”。报告还指出,未来美国将收缩全球反恐战线,将反恐战争的首要目标聚焦于“基地”组织及其分支机构。^② 2014 年后,“伊斯兰国”组织与“基地”组织一道成为美国海外反恐的主要目标。

第三,更加重视公共外交、战略传播、社交网络和意识形态等非军事手段在全球反恐战争中的运用。2011 年 9 月,时任美国国务卿希拉里·克林顿提出“新丝绸之路”计划,旨在通过经济发展来巩固美国全球反恐战争的成果。在叙利亚和伊拉克反恐问题上,尽管饱受外界指责和压力,奥巴马总统坚持避免升级军事干预手段,而是采用空中打击、网络反击、特别行动等非常规军事手段有限介入。^③ 与此同时,奥巴马政府坚持“政治方案是结束叙利亚内战和团结世界各国共同打击‘伊斯兰国’组织的唯一出路”^④。

第四,更加强调多边反恐合作。为协调国际反恐合作,美国政府在 2011 年推动创建了“全球反恐论坛(Global Counterterrorism Forum)”,并于 2012 年初在国务院内部专门设立反恐局。其中,“全球反恐论坛”拥有包括欧盟在内的 30 个创始成员国,其目的是为了“强化和支持联合国的全球反恐战略”。“全球反恐论坛”被视为国际反恐领域的“20 国集团”,是美国政府为适应“后反恐战争时代”的新形势所推出的一项战略性举措。^⑤

(二) 全球范围内恐怖活动经历快速升级与反弹

俗话说:道高一尺,魔高一丈。“9·11”事件后,全球反恐战争迫使国际恐怖主义势力不断进行调适和变异。在“9·11”事件后最初几个月的反恐战争中,美国打垮了阿富汗“基地”组织 80% 的武装力量,包括其核心领导层,但同时也导致本·拉登领导下的“基地”组织从一个等级森严、组织严密的跨国恐怖组织转型为松散而广

^① Office of the Press Secretary, “Statement by the President on Afghanistan,” The White House, July 6, 2016. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/06/statement-president-afghanistan>, 登录时间:2016 年 7 月 10 日。

^② The White House, *National Strategy for Counterterrorism*, Washington, June 2011, pp. 3-17. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf, 登录时间:2014 年 9 月 15 日。

^③ Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine,” *The Atlantic*, April 2016.

^④ Office of the Press Secretary of the White House, “Press Conference by President Obama - Antalya, Turkey,” November 16, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/16/press-conference-president-obama-antalya-turkey>, 登录时间:2016 年 3 月 15 日。

^⑤ Bureau of Public Affairs, “Ten Things You Should Know About the Global Counter-terrorism Forum,” U.S. Department of State, December 16, 2014, <http://www.state.gov/r/pa/pl/235149.htm>, 登录时间:2015 年 10 月 15 日。

泛的全球性“基地圣战运动”。^①自2013年底以来,全球范围内的恐怖活动更是出现了快速升级势头。国际恐怖活动的新一轮升级至少体现在以下四个方面:

第一,国际恐怖活动出现了更大规模、更加快速的国际化现象。以当前活跃在伊拉克和叙利亚等地的极端组织“伊斯兰国”为例,根据美国情报与战略咨询机构苏凡集团(Soufan Group)估计,迄今为止已有2.7万至3.1万名国际“圣战分子”来到叙利亚和伊拉克加入“伊斯兰国”组织,平均每月进入这一地区的国际“圣战”分子在1,000人以上,这些“圣战分子”来自全球80多个国家和地区。^②据美国学者丹尼尔·拜文统计,截至2015年底,大约有2.5万名来自阿拉伯国家和5,000多名来自西方国家的外国武装分子在叙利亚和伊拉克作战,其规模和速度远超当年在阿富汗参加抗苏战争的阿拉伯武装分子。^③

第二,国际恐怖活动与当地内战有机结合,呈现出显著的内战化和本土化特征。以“基地”组织为代表的传统“圣战”组织的主要矛头指向被视为“远敌”的美国等西方世界,而以“伊斯兰国”组织、“博科圣地”等为代表的“圣战”组织则主要以“近敌”即当地世俗政权和什叶派为袭击目标。此类恐怖主义势力同传统恐怖组织区别较大,其既具有一定的宗教和社会基础,又具备一定的社会治理能力和控制区域。以“伊斯兰国”组织为例,当前该组织已经在阿富汗、阿尔及利亚、埃及、利比亚、尼日利亚、巴基斯坦、沙特、也门和高加索等地建立了以“省(wilayat)”为单位的控制区域。该组织不仅在其核心地区建立起按照《沙里亚法》(伊斯兰教法)进行有效治理的社会管理体系,其麾下的武装力量也从2014年的3万人增至2015年的5万多人,仅北非地区最大一个海外“省”就拥有约9,000名武装人员。^④正因为如此,有学者认为“伊斯兰国”组织并非传统意义上的恐怖组织,学术界关于“恐怖主义”的传统定义对“伊斯兰国”组织并不适用。^⑤也有学者指出,“伊斯兰国”组织不同于“基地”组织等其他国际“圣战”恐怖组织,而是一个具有强烈反叛色彩且拥有常规武装的“准

^① Rick Ozzie Nelson and Thomas M. Sanderson, *A Threat Transformed: Al Qaeda and Associated Movements in 2011*, Center for Strategic and International Studies, February 2011, p. 5, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/110203_Nelson_AThreatTransformed_web.pdf, 登录时间:2015年8月19日。

^② The Soufan Group, *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*, December 2015, p. 4, http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate1.pdf, 登录时间:2016年5月29日。

^③ Daniel Byman, “ISIS Goes Global, Fight the Islamic State by Targeting Its Affiliates,” *Foreign Affairs*, March/April 2016, pp. 79–80.

^④ Rohan Gunaratna, “Forecast 2016: IS as a Networked Globalised Threat,” *RSIS Commentary*, No. 283, December 30, 2015, p. 2.

^⑤ 王震:《“伊斯兰国”崛起与伊拉克乱局》,载《社会观察》2014年第9期,第50页。

国家(quasi-state)”或“伪国家(pseudo-state)”。^①美国中央情报局前副局长迈克·莫雷尔曾撰文指出:“‘伊斯兰国’组织是一个我们从未遇到过的对手,它既是一个恐怖组织,又是一个国家,同时还是一个革命性的政治运动。”^②

第三,国际恐怖活动“圣战化”趋势进一步凸显。“圣战(Holy War)”源自阿拉伯语中的“吉哈德(Jihad)”一词,原意是“为主道而奋斗”。“吉哈德”一般分为“大吉哈德”和“小吉哈德”两种,“大吉哈德”是指穆斯林同内在的敌人即内心私欲和邪念作斗争,“小吉哈德”是指穆斯林为捍卫伊斯兰教和家园免受外部侵略而同外部敌人进行的战斗。但在宗教极端势力的话语中,“圣战”观念被简化曲解为以真主义名义进行的武装暴力活动,成为不少极端暴力组织的重要工具和思想来源。^③这种披着宗教外衣的极端思想更能蛊惑人心,在信教群体当中往往更具感召力,也更容易让恐怖组织的暴力行为合法化。以往很多源于世俗性诉求的国际恐怖活动,比如民族分裂主义、内部政治斗争、种族与部族矛盾等,现在大都试图披上“圣战”外衣,呈现出浓厚的宗教意识形态色彩。无论是“基地”组织、“伊斯兰国”组织,还是伊拉克、叙利亚、也门等国内乱中的部分政治武装派别,乃至在西方国家内部出现的“独狼”恐怖分子,都纷纷祭起了“圣战”旗帜。正因为如此,有学者认为目前国际社会正面临着阿富汗战争结束以来的新一轮“圣战浪潮”。^④

第四,国际恐怖活动正从发达国家向落后国家和地区大规模快速转移和扩散。“9·11”事件后,由于西方国家纷纷加强了安全防范与应对,在全球反恐战争所带来的“挤压效应”和国际恐怖活动“示范效应”的双重影响下,恐怖活动开始迅速向落后国家和地区扩散,一些社会治理能力相对较弱、经济发展滞后、宗教思想保守,尤其是那些经历动荡和内乱的国家或地区开始成为国际恐怖活动的重灾区。根据美国国务院反恐协调员办公室每年公布的《恐怖主义国别报告》,自2012年以来,伊拉克、巴基斯坦、阿富汗、印度四国一直名列全球恐怖袭击的前四名,紧随其后的尼日

① Audrey Kurth Cronin, “ISIS Is Not a Terrorist Group: Why Counterterrorism Won’t Stop the Latest Jihadist Threat?,” *Foreign Affairs*, March/April 2015, p. 88; Daniel Byman, “Beyond the Counterterrorism: Why Washington Needs a Real Middle East Policy?,” *Foreign Affairs*, November/December 2015, pp. 12–13.

② Michael Morell, “ISIS Will Strike America,” *Time*, November 30–December 7, 2015, p. 60.

③ 参见朱威烈等:《中东反恐恐怖主义研究》,北京:时事出版社2010年版,第185–186页;Bernard Lewis, *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, New York: Random House Trade Paperbacks, 2003, pp. 29–46.

④ 伦敦政治经济学院法瓦兹·格杰斯教授认为,在二战以来的全球“圣战”运动当中,赛义德·库特卜(Sayyid Qutb)所倡导的针对亲西方的世俗阿拉伯政权等“近敌(near enemy)”的“圣战”是第一波“圣战”运动的高潮;苏联撤出阿富汗后,本·拉登和扎瓦赫里领导下针对欧美西方国家等“远敌(far enemy)”的袭击是第二波“圣战”运动高潮;2014年以来巴格达迪领导下的“伊斯兰国”组织是第三波“圣战”运动高潮。但是,极端组织“伊斯兰国”在规模和残忍性方面都远远超过了前两次“圣战”运动。参见Fawaz A. Gerges, “ISIS and the Third Wave of Jihadism,” *Current History*, December 2014, pp. 341–342.

利亚、也门、叙利亚、埃及、菲律宾等国同样为发展中国家。^① 2011年“阿拉伯之春”发生后,部分阿拉伯国家陷入了持续数年的社会和政治动荡,全球跨国“圣战”运动的重心开始从阿富汗和巴基斯坦边境地区逐步向西移动,叙利亚以及与之毗邻的伊拉克北部开始成为全球“圣战”武装分子的主要战场。2014年伊拉克危机爆发以来,极端组织“伊斯兰国”利用地区乱局乘势崛起,彻底改变了自“9·11”事件以来全球跨国“圣战”运动格局。一方面,该组织取代了“基地”组织成为全球“圣战”运动的新“领袖”,目前全球范围内已有30多个极端暴力组织先后向其宣示效忠;另一方面,内战频仍的叙利亚和伊拉克北部地区开始成为全球跨国“圣战”运动的主要活动中心。^②

(三) “9·11”事件以来国际社会反恐斗争的经验教训

在“9·11”事件以来的全球反恐斗争中,无论是美国还是其他国家,都经历了一个不断吸取经验教训并逐步调整自身反恐政策的过程。以美国为例,虽然美国在“9·11”事件后的反恐战争中打垮了“基地”组织,击毙了本·拉登为首的一批国际恐怖组织头目,但美国的反恐政策也招致了美国国内乃至国际社会的诸多批评和指责。美英等国在2003年3月以“反恐战争”名义发动的伊拉克战争早已被视为“战略上的灾难”。^③ 越来越多的西方民众认为,美英两国应当为2014年春以来的伊拉克危机承担责任。当年积极推动伊拉克“政权更迭”的英国前首相托尼·布莱尔也不得不承认,其在2003年入侵伊拉克决策时所依赖的情报评估是“错误的”,战争后果远比他想象的“更为血腥和持久”。约翰·奇尔科特爵士领导下的英国伊拉克战争独立调查委员会在历时7年完成的最终报告中也指出,英美情报部门夸大了萨达姆·侯赛因带来的威胁,伊拉克战争是一次“严重错误的”军事干预,造成的后果贻害至今。^④ 事实上,在小布什总统第二任期内,美国政府已经认识到反恐不能过于依赖军事手段。美国政府在“9·11”事件五周年发布的反恐评估报告中指出:“和传统敌人不同,恐怖分子并不在固定的战场上作战,他们遍及全球各地,甚至是在盟友当中。我们必须增强其他国家打击恐怖分子的意愿和能力,必须在反恐战争中使用一

^① 近年来全球遭受恐怖袭击次数前六位的国家依次为:2012年,巴基斯坦、伊拉克、阿富汗、印度、尼日利亚、泰国;2013年,伊拉克、巴基斯坦、阿富汗、印度、菲律宾、泰国;2014年,伊拉克、巴基斯坦、阿富汗、印度、尼日利亚、叙利亚;2015年,伊拉克、阿富汗、巴基斯坦、印度、尼日利亚、埃及。具体数据参见美国国务院网站历年的《反恐怖主义报告》, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/>, 登录时间:2016年6月5日。

^② 王震:《从伊拉克危机看美国全球反恐战略困境》,载上海社会科学界联合会主编:《全面深化改革与现代国家治理》,上海:上海人民出版社2014年版,第492页。

^③ [美]约翰·J.米尔斯海默、斯蒂芬·M.沃尔特:《以色列游说集团与美国对外政策》,王传兴译,上海:世纪出版集团2009年版,第4页。

^④ Guardian Staff, “Chilcot Report: Key Points from the Iraq Inquiry,” *The Guardian*, July 6, 2016; Peter Hunt, “Chilcot Report: Tony Blair’s Iraq War Case Not Justified,” *BBC News*, July 6, 2016. <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36712735>, 登录时间,2016年7月10日。

切力量和影响力,包括外交、信息、军事、经济、金融、情报手段和执法能力。”^①

正是吸取了小布什政府将反恐战争严重扩大化的教训,奥巴马总统上任后将收缩美国全球反恐战线列为其任内的主要战略目标之一。2011 年公布的《美国国家反恐战略》强调,“美国政府非常审慎地使用‘战争’一词来描述与‘基地’组织之间的长期斗争。……我们并非与恐怖主义策略或伊斯兰教进行战争,而是与一个特定的组织——‘基地’组织之间的战争”^②。2015 年公布的《美国国家安全战略》中更是明确指出,“我们(美国)在维持和强化‘9·11’事件以来形成的反恐手段的同时,也汲取了过去十年的反恐经验,对反恐措施进行了实质性变革”^③。从某种意义上说,奥巴马总统执政后之所以能够较为顺利地调整其全球反恐战略,与国际社会的反思和“9·11”事件后美国在全球反恐战争中所积累的经验教训有很大关系。

二、全球反恐战争转型的特征

所谓“转型”,通常是指事物从一种状态过渡到另一种状态的长期变化趋势。“全球反恐战争转型”则是指国际社会的反恐斗争从“9·11”事件以来初期的“应激式反应”逐渐过渡到理性成熟阶段的客观进程,这同样是一个复杂的长期变化趋势。从近年来全球反恐战争发展的趋势来看,全球反恐战争转型的特征主要体现在以下几个方面:

(一) 国际社会的反恐理念更趋理性和成熟

当前,各国反恐战争的目标正在从早期追求在肉体上消灭恐怖分子转变为致力于消除造成恐怖主义和极端主义的社会、宗教与思想根源,反恐手段也从早期单纯依靠军事武力逐渐转变为追求标本兼治的社会综合治理。正如美国学者卡恩斯·洛德所言:“从长远看,不摧毁激进伊斯兰主义,或至少瓦解其关键机构和政治力量的其他来源,是不可能在全世界反恐战争中取得决定性胜利的。任何战略若想达到这一目的,必须跨越多个领域并具备全球视野。”^④2015 年初公布的《美国国家安全战略》明确提出,“一个聪明的国家安全战略不能仅仅依靠军事力量。从长期来看,美国及其盟国一同打击造成暴力极端主义的根源和意识形态远比在战场上有能力清除恐怖

^① The Department of State, U.S., *9/11 Five Years Later: Successes and Challenges*, September, 2006, p. 20, <http://www.state.gov/documents/organization/72027.pdf>, 登录时间:2015 年 10 月 20 日。

^② The White House, *National Strategy for Counterterrorism*, Washington, June 2011, p. 2, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf 登录时间:2015 年 11 月 15 日。

^③ The White House, *National Security Strategy*, Washington, February 2015, p. 9, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf, 登录时间:2016 年 4 月 19 日。

^④ [美]奥德里·库尔思·克罗宁、詹姆斯·M.卢德斯等:《反恐大战略:美国如何打击恐怖主义》,胡激、李莎、耿凌楠译,北京:新华出版社 2015 年版,第 188-189 页。

分子更加重要。”为此,美国将更加重视“制止造成恐怖威胁的暴力极端主义和激进化的抬头”,根除贫困、不平等和压迫等“滋生暴力极端主义的基本条件”。^①美国国务院与国际开发署在2016年5月联合发布的“打击暴力极端主义战略”中明确提出五大目标:扩大国际政治意愿和伙伴关系,以更好地理解暴力极端主义的动机;鼓励并援助伙伴国政府在阻止暴力极端主义扩散方面采取更加有效的措施;通过包括发展援助在内的外部援助,减少可能导致支持暴力极端主义的政治、经济与社会因素;强化并放大“可信的”声音,改变一些关键目标群体对于暴力极端主义的认知;增强政府与非政府组织在隔离和干预方面的功能,促使陷入激进化与暴力循环的个人能够康复并重返社会。^②

作为《欧盟反恐战略与行动计划》的一部分,欧盟自2005年起就开始了阻止暴力极端主义和去激进化的努力。2011年9月,欧盟委员会启动了“激进化觉醒网络(RAN)”,这是欧洲各国在制止激进化与暴力极端主义方面的一个“母体组织”,被称为“网络中的网络”。其创建者认为,打击恐怖主义和极端暴力不仅仅是安保措施问题,“最好的预防措施是在第一时间阻止人们参与暴力极端分子的活动,或者说服他们离开宣扬暴力的意识形态。”^③该组织下设八个专题工作组,分别探讨警方、监狱管理部门、网络社交媒体、卫生系统等在制止激进化方面的作用,以便使社会工作者、宗教领袖、青年领袖、警察、研究人员等相关从业人员之间能够交流思想,分享相关知识和经验。2014年5月,欧盟理事会通过了数次修订的《欧盟关于打击激进化和恐怖主义招募的战略》,以“制止人们被激进化,或是被恐怖主义所俘获,阻止新一代恐怖分子的出现。”^④英国政府在2009年6月公布的《英国国家安全战略》指出:“我们当前反恐战略的一项重要内容是应对‘基地’组织背后的意识形态,正是这些意识形态激发了暴力恐怖主义。”^⑤英国前内务大臣特蕾莎·梅在2016年初的一次演讲中更是将阻止“激进化”(radicalization)作为英国反恐政策的四大支柱之一,强调“如果不能消除造成激进化和恐怖主义猖獗的环境,我们在反恐中就会始终处于

^① The White House, *National Security Strategy*, Washington, February 2015, p. 9, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf, 登录时间:2016年5月19日。

^② Bureau of Counterterrorism, Department of State, “Department of State & USAID Joint Strategy on Countering Violent Extremism,” May 2016, <http://www.state.gov/documents/organization/257913.pdf>, 登录时间:2016年6月20日。

^③ European Commission MEMO, “FAQ: The Radicalisation Awareness Network,” Brussels, January 28, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-40_en.pdf, 登录时间:2016年4月19日。

^④ Council of the European Union, *Revised EU Strategy for Combating Radicalization and Recruitment to Terrorism*, (OR. en) 9956/14, Brussels, May 19, 2014, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/en/pdf>, 登录时间:2016年3月9日。

^⑤ Cabinet Office, *The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009 — Security for the Next Generation*, June 2009, p. 78, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229001/7590.pdf, 登录时间:2016年5月19日。

被动挨打的地位”。^①

值得一提的是,中国政府在国际反恐问题上自始至终坚持标本兼治的原则,明确反对在反恐中过度依赖军事武力。中国国家主席习近平 2016 年在开罗阿盟总部发表演讲时指出,“没有哪一项政策能够单独完全奏效,反恐必须坚持综合施策、标本兼治”,他同时强调经济与社会发展才是消除恐怖主义和极端主义的根本性因素,“只有让青年人在发展中获得生活的尊严,在他们的心中,希望才能跑赢失望,才会自觉拒绝暴力,远离极端思潮和恐怖主义。”^②

(二) 全球反恐战争正从“有形的”传统物理空间向“无形的”心理和网络领域快速拓展

具体而言,全球反恐战争的形态已经从传统军事斗争迅速拓展至信息战、网络战、心理战等新领域。以色列学者丹尼尔·柯亨指出,当前以“伊斯兰国”组织为代表的国际恐怖主义的演进与现代社会在时空上的压缩同步发生,此类恐怖主义实际上存在于三个层面:首先是地理和物理(geographical and physical)层面;其次是网络空间(cyberspace)层面;最后是思想意识(conscious realm)层面。^③如果说“9·11”事件后初期国际社会的反恐努力主要集中于物理和地理层面的话,那么如今这一反恐斗争正在向网络空间和思想意识层面快速拓展。国际社会在此领域的努力集中体现在两个层面:一是致力于消除形成恐怖主义的极端主义思潮和社会土壤,防止更多人因此成为恐怖组织潜在的招募对象,其做法包括前文提及的宗教领域去极端化、促进族群和谐,以及帮助特定群体重新融入社会等;二是开辟新的作战领域,如实施网络战、心理战和信息战等,以便更有效地打击以“伊斯兰国”组织为代表的新一代国际“圣战”势力。

2015 年 7 月,欧洲刑警组织成立了一个由数十人组成的特别部门,专门负责监管与“伊斯兰国”组织存在关联的社交媒体,并对其实施选择性打击。^④奥巴马入主白宫后,美国政府内部多次就网络恐怖主义问题召开会议,成立了“关于恐怖分子使用互联网的跨部门战略行动小组(SOPIG-TUI)”和专门的网络反恐力量,逐渐形成了关于“网络威慑战略”的反恐概念。尽管这些网络作战力量主要是防范来自民族

^① Home Office and the Rt Hon Theresa May MP, “Home Secretary: International Action Needed to Tackle Terrorism,” Theresa May’s Presentation in the Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., 16 February 2016, <https://www.gov.uk/government/speeches/home-secretary-international-action-needed-to-tackle-terrorism>, 登录时间:2016 年 5 月 19 日。

^② 习近平:《共同开创中阿关系的美好未来——在阿拉伯国家联盟总部的演讲》,载《人民日报》2016 年 1 月 22 日,第 3 版。

^③ Daniel Cohen, “Between Imagined Reality and Real Terrorism,” *Military and Strategic Affairs*, Vol. 7, No. 3, 2015, pp. 3-17.

^④ 睿松:《西方加强对“伊斯兰国”的网络战》,载《中国国防报》2015 年 7 月 28 日,第 3 版。

国家的网络攻击,但“恐怖组织和独狼好战分子发动袭击的风险仍然是一个极大的关切”^①。这些网络作战力量不仅可以直接对“伊斯兰国”组织和“基地”组织等极端主义势力的网络系统实施攻击,还能渗透到其网络中发布虚假信息、仿制“网络水印”,对恐怖分子进行误导和挑拨离间。自小布什执政后期开始,美国政府开始对主要国际恐怖组织实施信息战,该战略通过选择性地放大温和派穆斯林的理性声音和有关事迹,同时夸大恐怖组织的失误、残忍和威胁来抵消后者在国际社会中的影响力,其根本目标在于“摧毁‘基地’组织的信誉”。^②为此,美国政府不惜花费巨资,通过国务院、国防部、中情局等官方机构设立各种平台,通过公共外交、社交媒体、“超播”电台等各种形式对特定的恐怖组织和关键受众群体实施有针对性的定向战略传播。2016年3月,美国总统奥巴马签署了13721号行政令,授权国务卿克里设立“全球接触中心”(Global Engagement Center),由长期负责美军特种作战和低烈度冲突的助理国防部长迈克尔·伦普金担任负责人。该中心的职责在于“协调、整合、统一针对外国听众的政府宣传活动”,以揭穿包括“伊斯兰国”组织和“基地”组织等在内的暴力极端组织所宣扬的不实之词,“授权并帮助官方和非官方的合作伙伴公开大胆地反对这些暴力极端组织”,进而压制包括“伊斯兰国”、“基地”组织等在内的暴力极端组织的国际影响,减少其潜在的支持者和追随者。^③

(三) 联合国在全球反恐战争中的作用日益凸显

近年来,联合国在全球反恐领域的职能得到进一步拓展和强化;与此同时,国际社会开始日益重视联合国在全球反恐战争中的权威和作用。除联合国大会、联合国安理会及其他传统职能机构外,联合国在全球反恐领域还创建了三个相关的专门委员会,即反恐怖主义委员会(以下简称“反恐委员会”)、“基地”组织制裁委员会和1540委员会。

“9·11”事件发生后,根据安理会第1373(2001)号决议,联合国于2001年9月28日成立了反恐委员会,旨在推动国际社会禁止为恐怖分子提供庇护、资助或支持,杜绝为恐怖组织提供任何资金支持。2004年,根据安理会第1535(2004)号决议,联合国专门成立了反恐委员会执行局,以协助反恐委员会的工作。2010年1月,根据联大第64/235号决议,联合国政治事务部专门成立了反恐执行工作队。执行工作队下设防止和解决冲突工作组、恐怖主义受害者工作组、应对资助恐怖主义工作组、边

^① [美]埃里克·施密特、汤姆·尚卡尔:《反恐秘密战:美国如何打击“基地”组织》,第124页。

^② 同上,第133页。

^③ Executive Office of the President, The White House, “Developing an Integrated Global Engagement Center to Support Government-wide Counterterrorism Communications Activities Directed Abroad and Revoking Executive Order 13584,” E.O. 13721, March 14, 2016, <https://federalregister.gov/a/2016-06250>, 登录时间:2016年6月22日。

境反恐管理工作组等八个工作组,其主要职能是协助秘书长执行相关任务,推动落实《联合国全球反恐战略》,确保联合国系统内反恐工作的协调一致。2011年,反恐执行工作队内又专门设立了联合国反恐中心,旨在进一步推动国际反恐合作,同时为会员国提供反恐能力建设方面的帮助,特别是在非洲、中东和中亚等受恐怖主义威胁最严重的国家和地区,同时推动全面落实《联合国全球反恐战略》。^①

1999年10月15日,联合国安理会通过了旨在对塔利班实施有限航空禁运和冻结资产的第1267(1999)号决议,设立专门委员会以迫使塔利班政权放弃对“基地”组织的支持,因此该委员会也被称为“1267委员会”。2011年6月17日,联合国安理会进一步通过了第1988(2011)号决议和第1989(2011)号决议,将遭受制裁的个人和实体名单一分为二,“1267委员会”主要负责监督针对与“基地”组织存在关联的个人和实体的制裁执行情况,因此也被称为“基地”组织制裁委员会。2015年12月17日,联合国安理会一致通过第2253(2015)号决议,将遭受制裁的名单进一步扩大至所有与“伊斯兰国”组织相关联的个人和团体组织。截至2016年7月,“基地”组织制裁委员会公布的《“伊斯兰国”和“基地”组织制裁名单》涵盖了256名个人和75个实体,具体制裁范围包括:第一,参与资助、筹划、协助、筹备或实施“伊斯兰国”组织和“基地”组织所实施、伙同其实施、以其名义实施、代表其实施或为向其提供支持而实施的行动或活动;第二,为其供应、销售或转让军火和有关物资;第三,为“伊斯兰国”组织、“基地”组织或其任何基层组织、下属机构、衍生团体招募人员,或以其他方式支持其行为或活动。^②

“1540委员会”成立于2004年4月28日,是根据安理会第1540(2004)号决议专门成立的反恐机构,由安理会全体会员国组成,旨在通过监察会员国遵守联合国有关决议的情况,防止大规模杀伤性武器向包括恐怖组织在内的非国家行为体扩散。联合国安理会先后于2006年、2008年和2011年通过专门决议,延长“1540委员会”的任务期限,其中,2011年通过的第1977(2011)号决议将委员会工作期限延长至2021年。^③

联合国反恐委员会、“1267委员会”和“1540委员会”及其专家组相互协调,在各自负责的反恐领域密切合作。此外,联合国还就全球反恐问题召开了一系列高层论坛和专业会议,并在立法、金融、执法、情报、防止大规模杀伤性武器扩散等专业领域向一些发展中国家提供反恐援助,在国际上引起了广泛重视。2015年11月,在土耳其

^① 详见联合国反恐怖主义中心网站, <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/zh/uncct>, 登录时间:2016年7月20日。

^② 详见《安全理事会关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)、基地组织及有关个人、团体、企业和实体的第1267(1999)号、第1989(2011)号和第2253(2015)号决议所设委员会》,联合国安理会附属机构网站, <https://www.un.org/sc/suborg/zh/sanctions/1267>, 登录时间:2016年7月20日。

^③ 详见联合国1540委员会网页, <http://www.un.org/zh/sc/1540/>, 登录时间:2016年6月4日。

其举行的二十国集团安塔利亚峰会上,与会各国领导人在关于反恐问题的声明中一致同意,将在未来的反恐斗争中“充分发挥联合国的中心作用,恪守《联合国宪章》和国际法准则”^①。

(四) 基于美国单边主义霸权的国际反恐合作逐渐被自发的、基于相对平等和自愿原则的国际反恐合作所取代

在“9·11”事件后早期的全球反恐战争中,美国挟其作为全球唯一超级大国的权威,通过单边主义途径组建国际反恐联盟。除自愿参加反恐战争的西方盟友外,有不少发展中国家冒着被国际恐怖组织报复的风险被迫加入到这场反恐战争当中。例如,“9·11”事件发生后的次日,时任美国国务卿柯林·鲍威尔在电话中以威胁的口吻告诉巴基斯坦总统佩尔韦兹·穆沙拉夫:“要么和我们一起,要么成为我们的敌人。”时任美国副国务卿理查德·阿米蒂奇更是赤裸裸地向巴基斯坦领导人表示,如果巴基斯坦选择与恐怖分子站在一起,就要准备好“被炸回到石器时代”。^②显然,这种“非黑即白”的二元对立政策和单边主义霸权无论对于美国还是其他大国而言,在今天都难以推动国际反恐斗争的有效开展。一方面,美国通过单边主义进行国际反恐战争所依赖的社会支持和国际威望正在急剧下降,“9·11”事件以来的反恐战争实践已让美国决策层认识到了自身力量的局限性;另一方面,随着国际恐怖活动逐渐向其他发展中国家扩散和转移,国际反恐合作越来越需要发展中国家的积极参与。与此同时,面对日趋猖獗的国际恐怖活动及其危害,国际社会自发地通过各种途径加强了反恐合作,其他国家在全球反恐中的作用和主导性正在进一步增强。显然,在缺少主导性力量推动并提供“公共产品”的情况下,国际反恐合作将更依赖于自愿性的合作平台。此类反恐合作机制或许在短期内进展缓慢、缺乏必要的经验和资源,甚至可能运作效率低下,但它却代表了各国为因应全球反恐战争转型而做出的尝试和努力,并有望克服以往国际反恐合作中难以逾越的一些政治与安全障碍。

在2014年4月尼日利亚的人质危机中,美国、英国、法国、加拿大和以色列等国自发向尼日利亚当局提供了各种援助,帮助尼日利亚当局打击猖獗一时的“博科圣地(Boko Haram)”组织。法国总统奥朗德还召集乍得、喀麦隆、贝宁等尼日利亚邻国领导人在巴黎举行非洲反恐峰会,就人质危机与国际反恐合作进行协商。自2015年开始,乍得湖流域西非诸国在非盟和联合国的支持下,组建了一支上万人的联合反恐武装部队。类似的国际反恐合作实际上代表了与以往不同的反恐合作模式,是一

^① 《二十国集团领导人安塔利亚峰会关于反恐问题的声明》(2015年11月19日),中国外交部网站, http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/ershiguojituan_682134/zywj_682146/t1316332.shtml, 登录时间:2016年6月4日。

^② [巴基斯坦]佩尔韦兹·穆沙拉夫:《在火线上:穆沙拉夫回忆录》,南京:译林出版社2006年版,第197页。

种完全基于自愿原则的国际反恐合作,在合作过程中基本上不存在主导性的推动力量。^①

在打击“伊斯兰国”组织的问题上,奥巴马政府虽然推动组建了打击该组织的国际军事联盟,但其领导地位已不同于“9·11”事件后早期美国主导的国际反恐斗争。相比之下,俄罗斯、法国、英国、德国等其他域外大国,以及沙特、土耳其、伊朗、伊拉克等中东地区国家都扮演着更加积极、主动的角色。2015 年 12 月,沙特官方宣布组建一个由 34 个伊斯兰国家参与的国际反恐军事联盟,并将在首都利雅得设立“协调中心”。尽管这一国际反恐联盟的前景存在着很大争议和不确定性,但它毕竟是“历史上的第一次”,并代表了有别于美国主导的国际反恐合作的新尝试。有学者指出,“在伊斯兰世界,沙特领导下的反恐军事联盟将比纯粹由美国或西方领导下的反恐行动具有更多的合法性。从长远来看,在与恐怖分子争夺民心方面,这一反恐联盟的获胜几率更大。”^②

(五) 在国际恐怖威胁短期内难以消退的背景下,世界各国的反恐斗争已趋于常态化和机制化

“9·11”事件以来的反恐实践已使国际社会充分认识到反恐战争的长期性和复杂性,无论是欧美发达国家还是其他发展中国家,大多数国家都已在近年来的反恐斗争中逐步建立起各自的反恐体系和反恐战略,并在立法、执法、情报、预警、应急、防范和军事打击等领域建立了系统的反恐工作机制。以美国为例,“9·11”事件后美国创建或重组了 263 家政府机构以防止发生类似的恐怖袭击,包括美国国土安全部、国家反恐中心、交通安全管理局等,其中有 51 家联邦机构或军方机构负责追踪恐怖分子的资金流动。显然,这种趋势在今后相当长的一段时期内不太可能发生改变:一方面,国际社会面临的恐怖威胁短期内不会消失,这决定了各国对现有反恐工作机制和反恐能力的需求将在一定时期内继续存在;另一方面,作为国家安全和公司治理机制重要组成部分,反恐工作机制本身具有内在的发展惯性,相关机制一旦建立,就会依照自身的制度惯性继续运作下去,并日趋完善和成熟。全球反恐战争的常态化和机制化发展趋势也表明,越来越多的国家和政府已逐渐认识到,反恐斗争是一个同恐怖主义长期较量的过程,不可能一蹴而就。依靠单一的军事手段不可能从根本上铲除恐怖分子,仅仅从肉体上消灭恐怖分子不过是扬汤止沸,难以遏制恐怖活动在全球范围内愈演愈烈的势头。

^① 参见王震:《尼日利人质危机或开启国际反恐合作新路径》,载《世界知识》2014 年第 11 期,第 38-39 页;王震:《西非国家“抱团反恐”》,载《世界知识》2015 年第 13 期,第 42-43 页。

^② Andrew Bowen, “Saudi Arabia’s Anti-terror Alliance Is Collective Self-defense,” *Al Arabiya*, December 16, 2015, <http://english.alarabiya.net/en/views/news/middle-east/2015/12/16/Saudi-Arabia-s-anti-terror-alliance-is-collective-self-defense.html>, 登录时间:2016 年 4 月 7 日。

全球反恐战争的发展态势成为其转型的重要标志,并构成了未来全球反恐的总体发展趋势,它表明国际社会的反恐斗争已经从“9·11”事件后早期的被动应对过渡到一个更加主动、更趋理性和成熟的新阶段。在全球反恐战争的新阶段,国际社会的反恐理念、反恐方式、反恐目标,以及推动反恐合作的动力和参与合作的主体等都出现了许多变化和调整。

三、全球反恐战争转型与中国反恐

“9·11”事件后,中国政府积极参与国际反恐斗争,中国反恐是国际反恐斗争的重要组成部分。因此,如何认识当前全球反恐战争转型,对于未来中国的反恐斗争至关重要。当前全球反恐战争转型既给中国带来了挑战,也蕴藏着重要机遇。简言之,全球反恐战争转型带给中国的挑战主要体现在以下三个方面:

第一,全球反恐战争转型令国际反恐形势更趋复杂,中东和中亚地区出现了恐怖活动强势反弹的现象,客观上加大了中国周边地区面临的反恐压力。由于美国从全球反恐战线进行战略收缩,其在全球范围内开展反恐战争的意愿和力度大幅下降,特别是美国从伊拉克和阿富汗陆续撤军的政策将会进一步激励全球“圣战”运动,并为国际恐怖组织提供了难得的喘息机会。“阿拉伯之春”以来,西亚北非阿拉伯国家经历了严重的政治与社会动荡,其溢出效应导致北非马格里布地区和西亚沙姆地区的恐怖活动出现了大幅反弹。一方面,动荡国家和地区频发的恐怖袭击活动给中国在当地利益造成了安全威胁;另一方面,随着核心动荡地区暴力冲突的快速外溢,以“伊斯兰国”组织为代表的跨国“圣战”势力已开始向中国周边国家和地区进行渗透与扩散,成为威胁中国周边地区安全与稳定的重要潜在隐患。

第二,美国全球反恐战略的调整导致部分西方国家对中国反恐斗争的立场出现了微妙变化。在中国快速崛起和东西方力量对比发生改变的当下,不能排除部分西方国家为防范中国崛起而在国际反恐领域推行“祸水东引”的政策。在“9·11”事件以来的全球反恐战争中,以美国为首的西方国家凭借强大的军事实力和话语霸权,以西方核心利益和主流价值为中心构建了一整套国际反恐话语体系,在“反恐战争”名义下,根据自身利益和偏好设定国际反恐战争的目标、议程和路径,并对整个国际社会进行分类划线。一方面迫使广大发展中国家加入美国主导的全球反恐战争,另一方面无视众多发展中国家的正当利益与合理诉求。在涉及中国反恐的相关议题上,包括美国在内的西方国家也往往采取赤裸裸的“双重标准”政策,一方面积极推动中国参与国际反恐战争,劝说中国在阿富汗、巴基斯坦和叙利亚等国的反恐战争中承担更多的“国际责任”;另一方面却对中国政府的反恐政策和《中华人民共和国反恐怖主义法》说三道四,同时对中国境外“东突”武装分子与阿富汗、叙利亚等国恐

怖主义势力的勾结采取暧昧立场,甚至还逐步加大了对境外各种“东突”武装分子的支持,这种典型的实用主义和利己主义政策严重阻碍了中国参与国际反恐合作。

第三,境外“东突”势力与国际“圣战”组织的合流,将会使中国在未来反恐斗争中面临新的挑战。“9·11”事件以来,在中国政府严厉打击之下,残余的“东伊运”势力被迫逃往阿富汗和巴基斯坦边境地区,并一直试图融入全球“圣战”运动。近年来,中国加强了与阿富汗、巴基斯坦等周边国家的反恐合作,迫使“东伊运”余孽进一步潜逃至叙利亚和伊拉克动荡地区。^① 据估计,截至 2014 年底,约有数百名“东突”武装分子在叙利亚和伊拉克战乱地区活动。^② 也有消息认为,目前活动于上述两国的“东突”武装分子可能已达上千人。这些“东突”武装分子以叙利亚伊德利卜地区为主要活动据点,混杂于“伊斯兰国”组织和“支持阵线”等国际“圣战”组织当中,通过与其他国际“圣战”武装结盟来获取实战经验、扩大国际影响。^③ 不难想象,叙利亚、伊拉克等国的社会动荡和暴力冲突若得不到有效解决,这些“东突”武装分子便会继续在这些国家苟延残喘,并将使中国未来面临“圣战老兵”回流的严峻挑战。

当然,全球反恐战争转型带给中国的不只是挑战,也蕴藏着难得的机遇,主要体现在两个方面:

第一,全球反恐战争转型有助于中国在全球范围内打击“东突”武装分子,并借此加强和深化同有关国家的反恐合作。如前所述,长期以来中国在参与国际反恐合作过程中始终面临西方国家“双重标准”的困境,而全球反恐战争转型客观上为中国政府通过联合国等国际合作平台,加强与有关国家之间的反恐合作,进一步打击境外“东突”势力创造了有利条件。近年来,境外“东突”势力试图借助阿富汗、叙利亚和伊拉克等国的社会动荡与战乱,进一步融入全球“圣战”运动,并引起了部分极端组织对“涉疆”议题的更大关注,但反过来也使越来越多的西方民众更加理解并认同中国政府打击“东突”势力的举措,为中国进一步开展境外反恐和反分裂斗争创造了有利的外部环境。

第二,全球反恐战争转型为中国推动国际反恐领域的全球治理,打破西方的话语霸权和行为霸权提供了机遇。当前,美国在全球反恐战争中的主导作用呈现下降趋势,中国和其他大国在全球反恐战争中的作用正在日益上升。作为安理会常任理事国和全球最大发展中国家,长期遭受恐怖主义危害的中国理应在全球反恐战争中

^① Michael Clarke, “Uyghur Militants in Syria: The Turkish Connection,” *Terrorism Monitor*, Vol. 14, Issue 3, 2016, pp. 8-11.

^② The Soufan Group, *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*, p. 8.

^③ Mohanad Hage Ali, “China’s Proxy War in Syria: Revealing the Role of Uighur Fighters,” *Al Arabiya*, March 2, 2016, <http://english.alarabiya.net/en/perspective/analysis/2016/03/02/China-s-proxy-war-in-Syria-Revealing-the-role-of-Uighur-fighters-.html>, 登录时间:2016 年 4 月 7 日。

发出更多中和、理性的声音,进一步推动国际反恐领域的全球治理,比如促进国际社会在全球反恐领域达成更多共识、形成新的反恐合作机制和国际规范,最终改变西方国家长期操控全球反恐战争话语体系的局面。

在此背景下,中国可积极利用全球反恐战争转型构建具有中国特色的反恐话语和反恐立场,尽快提升自身在国际反恐话语体系中的道义优势。为因应全球反恐战争的进一步发展和转型,中国既要对内深化改革,加快国内社会转型和反恐机制的创设,形成一套能够与全球反恐战争转型趋势相适应的反恐政策体系,又要向外部世界提出一套能够被更多国家接受的反恐话语体系和中国立场。未来中国的反恐政策和反恐话语建设既要学习和借鉴其他国家的成功经验,又不能简单地照搬别国做法,而是要具备鲜明的中国特色,体现东方人的政治智慧和优秀文化传统。笔者以为,在构建国际反恐话语体系的过程中,中国应恪守以下原则:第一,坚决反对西方国家在全球反恐战争中继续采取利己主义的“双重标准”政策;第二,坚持联合国在全球反恐战争中的权威和主导作用;第三,在全球反恐战争中充分尊重他国主权和领土完整,反对任何国家以“反恐战争”或“国际反恐合作”等名义干涉他国内政;第四,始终坚持不将恐怖主义与特定的民族或宗教挂钩;第五,坚持在全球反恐领域推进综合治理和标本兼治,反对在国际反恐斗争中滥用武力或过于依赖军事手段;第六,强调在打击国际恐怖活动和暴力极端主义的过程中,发达国家负有特殊的义务和责任。

2014年9月,中国外交部长王毅在联合国反恐峰会的发言中明确强调反对“双重标准”,坚持综合治理以及发挥联合国的主导作用等重要内容。^①2016年初,中国政府发布的首份《中国对阿拉伯国家政策文件》也强调,“有关反恐行动应遵守《联合国宪章》的宗旨和原则及国际法准则,尊重各国主权、独立和领土完整”,同时“坚决反对和谴责一切形式的恐怖主义,反对将恐怖主义同特定的民族、宗教挂钩,反对双重标准”。^②在全球反恐战争转型的背景下,中国政府关于国际反恐政策原则的表述无疑具有强大的政治和道义优势,其意义不仅在于提出了有别于西方国家在反恐问题上所奉行的“非黑即白”的立场,还代表了人类社会在后“9·11”时代对于国际反恐、地区安全乃至国际安全秩序等新思考。不过,这些原则性内容仍需要进一步细化和扩充,并需要更加深入和系统的学理化探讨,通过更多途径在国际社会进行有效传播。

同时,中国应在全球反恐战争转型过程中积极推进反恐领域的全球治理,并将

^① 王毅:《共同应对恐怖主义新威胁——在联合国安理会反恐峰会上的发言》(2014年9月24日),中国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zgylhg/t1194573.htm>, 登录时间:2015年12月20日。

^② 《中国对阿拉伯国家政策文件(全文)》(2016年1月),中国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1331327.shtml>, 登录时间:2016年5月20日。

其与构建未来国际安全新秩序进行有机结合。21 世纪以来的全球反恐战争加速了世界多极化进程,全球反恐战争转型正是当今国际格局调整的重要体现,并将进一步推动现有国际格局的发展和转型,其原因在于:第一,未来全球反恐战争离不开广大发展中国家的积极参与,这将有助于广大发展中国家更加积极平等地参与国际事务;第二,全球反恐战争转型有助于推动国际反恐领域的全球治理,进而为其他领域的全球治理积累经验,创造更多机会和共识;第三,全球反恐战争转型有助于改变当前不合理的国际安全秩序。当前国际恐怖活动的猖獗与部分大国的霸权主义、单边主义和军事干预,以及不合理的国际政治、经济和安全秩序存在很大关联。根除国际恐怖主义及其滋生的社会土壤,首先应破除长期以来西方国家在全球反恐领域的话语霸权和行为霸权,改变不合理的国际安全秩序,尤其是摒弃部分国家长期奉行的“双重标准”和单边主义政策,在反恐合作、打击暴力极端主义等国际事务中充分尊重广大发展中国家的意愿和诉求,承担帮助发展中国家构建并提升反恐能力的国际责任,以调动更多发展中国家参与国际反恐合作的积极性。这种努力既是在国际反恐领域实现全球治理的重要组成部分,也是未来建立公正、合理的国际安全新秩序,以及推动世界多极化发展的应有之义。

四、全球反恐战争转型的前景

美国国务院公布的数据显示,2001 年全球范围内的恐怖袭击事件为 348 起,造成的全部伤亡人数为 4,655 人。^① 2015 年,全球范围内的恐怖袭击事件为 11,774 起,共造成 28,300 人死亡,35,300 人受伤,另有 12,100 人被绑架或劫持为人质。^② 显然,“9·11”事件发生 15 年来的全球反恐战争并未取得预期效果,反而出现了“越反越恐”的局面。但是,国际社会对于恐怖主义和反恐战争的认识却在不断加深。一方面,各国的反恐努力正在从早期追求从肉体上消灭恐怖分子拓展至在意识形态领域消除造成暴力极端主义的文化和思想根源,在社会经济领域减少滋生极端主义和恐怖主义的社会土壤,同时在网络空间对抗极端主义、恐怖主义的蛊惑和宣传;另一方面,国际社会的反恐合作也从早期追随美国变为更加平等和自愿地开展各种国际反恐协作,从美国单边主义推动下的反恐战争转为以联合国等各种国际合作机制为依托,大国和主要当事国共同参与的全球性反恐斗争。2011 年底美国从伊拉克撤

^① United States Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2001*, May 2002, <http://www.state.gov/documents/organization/10319.pdf>, 登录时间:2016 年 5 月 20 日。

^② United States Department of State and Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism, *Country Reports on Terrorism 2015*, June 2, 2016, <http://www.state.gov/documents/organization/258249.pdf>, 登录时间:2016 年 6 月 20 日。

军并未让全球步入“后反恐战争时代”，这只是全球反恐战争转型的一个重要标志。随着美国不断淡化反恐斗争中的“战争”色彩，未来美国在全球反恐斗争中的作用和影响力或将继续下降。与此同时，联合国和其他区域性国际合作机制，以及其他大国和发展中国家在全球反恐中的作用将会进一步凸显。当然，全球反恐战争转型过程仍存在不确定性，但推动全球反恐战争转型的动力在短期内不会轻易消失，这决定了反恐战争转型的总体发展趋势也将持续下去。

从历史经验来看，国际恐怖活动往往具有明显的“示范效应”和“洼地效应”。所谓“示范效应”，是指媒体对于反恐行动和恐怖暴力活动连篇累牍的报道会潜移默化地诱使一些潜在的社会群体进行学习和模仿。“9·11”事件以来，正是在全球反恐战争和国际恐怖活动双重“示范效应”的影响下，一些发展中国家内部的转型矛盾、部族冲突、教派纷争等也开始通过恐怖暴力形式进行释放，成为近年来国际恐怖活动向发展中国家，尤其是“破碎地带”和所谓“失败国家”快速转移的重要诱因。“洼地效应”是指在一定地域范围内，恐怖主义势力就像无形的流水一样，总是更容易流向安全防范薄弱、极端思想浓厚、同情者和支持者较多的“反恐洼地”。当今全球化的快速发展决定了任何一个国家无论其是否“生产”恐怖分子，都有可能成为国际恐怖分子过境、藏身、策动或发动袭击等恐怖链条中的环节。

全球反恐战争转型将是国际社会合力减少“示范效应”和“洼地效应”的重要契机。一方面，只有通过更新反恐理念，推动标本兼治的综合治理，才能减少乃至消除暴力极端主义的滋生土壤，降低暴力恐怖活动所带来的“示范效应”；另一方面，只有在国际反恐领域实现真正有效的全球治理，才能切断国际恐怖主义滋生、发展和扩散的链条，最大限度地减少国际恐怖活动中的“洼地效应”。为此，西方国家首先要摒弃以往的单边主义和利己主义做法，承担起帮助发展中国家构建并提升国际反恐能力的义务，推动平等互利的新型国际反恐合作，充分调动发展中国家参与国际反恐合作的积极性。在相同的国际恐怖威胁面前，无论发达国家还是发展中国家，都需要加强国际反恐合作，否则任何国家都难以独善其身。

对中国来说，全球反恐战争转型是一个难以回避的发展趋势，它既给中国反恐带来了压力和挑战，也提供了一些机遇。在此背景下，中国反恐战略应顺势而为，一方面努力塑造并推动反恐战争转型进程向着有利于中国的方向发展，另一方面努力化解其中可能带来的潜在风险。简言之，中国既要通过参与国际反恐斗争有效消除威胁自身安全的国际恐怖主义势力，更要在全球反恐战争转型过程中打破西方的话语霸权和行为霸权，塑造具有中国特色的国际反恐话语体系、道义优势和国际规范，进而为中国未来的和平发展创造良好的国内外安全环境，并在国际反恐斗争中作出应有的贡献。

（责任编辑：包澄章）