

## 多域融合与刚柔并济： 阿卜杜拉时期沙特阿拉伯的反恐战略<sup>\*</sup>

包澄章

**摘 要：**“9·11”事件后，面对恐怖主义跨境威胁加剧、国家形象恶化、反恐能力薄弱、同盟友美国关系紧张等一系列挑战，阿卜杜拉时期的沙特政府将反恐提升至国家战略高度。在理念上，沙特政府秉持多域融合的综合反恐理念，多措并举实施国家反恐战略。在模式上，沙特政府建立了以提升国内反恐能力建设为核心，以金融反恐和去极端化为双翼，符合本国国情和地区实际的“刚柔并济”的反恐模式。在实践上，沙特政府积极开展反恐国际和区域合作，签署、批准或加入反恐国际公约与区域公约，提升金融反恐的机制化水平，应对宗教极端主义风险和推进去极端化战略。在成效上，沙特的反恐战略有效遏制了境内恐怖主义蔓延扩散，但也存在反恐对象和反恐主体错位，反恐工具化和功利化色彩浓厚，去极端化计划成本过高、路径偏差和范畴狭隘等局限。

**关键词：**沙特反恐战略；阿卜杜拉时期；金融反恐；去极端化；反恐国际合作

**作者简介：**包澄章，博士，上海外国语大学中东研究所副研究员（上海200083）。

**文章编号：**1673-5161(2023)06-0051-28

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

---

<sup>\*</sup> 本文系2022年度教育部人文社会科学重点研究基地“十四五”重大培育项目(B类)(2022JDPB006)的阶段性成果，并受到第三届上海外国语大学青年教师科研创新团队(2020114045)和2023年上海高校智库内涵建设项目的资助。

## 导言

“9·11”事件后,在西方学界关于恐怖主义的学术研究,以及政策界和媒体界围绕美国反恐战略的政策辩论中,沙特阿拉伯(以下简称“沙特”)经常被视为“恐怖主义和宗教极端主义的支持者”。此类观点认为沙特长期扮演恐怖主义意识形态和本土伊斯兰极端主义“孵化器”以及激进狂热分子“输出国”的角色,指责沙特资助恐怖组织和宗教极端势力。<sup>①</sup>参与“9·11”恐怖袭击的 19 名劫机者中有 15 名是沙特籍公民,尽管沙特官方多次否认与袭击事件存在联系,但针对沙特支持恐怖主义的指控仍长期盛行于西方社会。《华盛顿邮报》披露,兰德公司分析师洛朗·穆拉维茨(Laurent Murawiec)在 2002 年 7 月向五角大楼高级顾问委员会所作的简报中强调“从策划者到金融家,从干部到步兵,从思想家到啦啦队长,沙特人在恐怖链的各个层面都十分活跃”,将沙特描述为中东“邪恶核心(kernel of evil)、原动力、最危险的对手”。<sup>②</sup>埃及裔美国学者乔达·巴赫贾特(Gawdat Bahgat)指出,“9·11”事件后美国国内具有影响力的政策制定者和智库人士批评“沙特宣扬恐怖主义和资助仇恨的政策”,兜售“石油收入是整个伊斯兰世界恐怖主义和宗教狂热的主要来源”等负面论调,据此建议美国等西方国家“打破对沙特石油的依赖”。<sup>③</sup>美国资深记者托马斯·李普曼(Thomas Lippman)

---

① 参见 Mark A. Gabriel, *Islam and Terrorism: What the Quran Really Teaches About Christianity, Violence and the Goals of the Islamic Jihad*, Lake Mary: Charisma House, 2002; Dore Gold, *Hatred's Kingdom: How Saudi Arabia Supports the New Global Terrorism*, Washington, D. C.: Regnery Publishing, 2003; Stephen Schwartz, *The Two Faces of Islam: Saudi Fundamentalism and Its Role in Terrorism*, New York: Random House, 2003; Robert Baer, *Sleeping with the Devil: How Washington Sold Our Soul for Saudi Crude*, New York: Three Rivers Press, 2004; Robert Spencer, *The Myth of Islamic Tolerance: How Islamic Law Treats Non-Muslims*, Amherst: Prometheus, 2005; Nino P. Tollitz, ed., *Saudi Arabia: Terrorism, U. S. Relations And Oil*, New York: Nova Novinka, 2006; Thomas Hegghammer, *Jihad in Saudi Arabia: Violence and Pan-Islamism Since 1979*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Thomas Small and Jonathan Hacker, *Path of Blood: The Story of Al Qaeda's War on the House of Saud*, New York: The Overlook Press, 2015; Pierre Conesa, *The Saudi Terror Machine: The Truth About Radical Islam and Saudi Arabia Revealed*, New York: Skyhorse Publishing, 2018。

② Thomas E. Ricks, “Briefing Depicted Saudis as Enemies,” *The Washington Post*, August 6, 2002, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2002/08/06/briefing-depicted-saudis-as-enemies/9180e4d9-9ef6-4189-95cb-5efa10c6b4f4/>, 上网时间:2023 年 3 月 7 日。

③ Gawdat Bahgat, “Saudi Arabia and the War on Terrorism,” *Arab Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 1, 2004, p. 54.

认为,美国与沙特基于“石油换安全”的同盟一直是一场“终极的权宜婚姻”(ultimate marriage of convenience),官方宣布的友谊和联盟背后隐藏着复杂关系,常常因两个截然不同的社会之间相互厌恶而紧张,两国间的脆弱关系最终未能经受住“9·11”事件这场危机的考验。<sup>①</sup>

尽管美国“9·11”事件调查委员会(9/11 Commission)最终调查报告得出“没有任何证据表明沙特政府作为一个机构或沙特高级官员单独资助过‘基地’组织”的结论,但仍强调沙特是“‘基地’组织直接通过个人<sup>②</sup>和慈善组织筹集资金的来源”,指出“得到沙特政府大力资助的慈善机构”可能已将资金转移至“基地”组织,据此给沙特贴上“在打击伊斯兰极端主义方面一个有问题的盟友(a problematic ally in combating Islamic extremism)”的标签。<sup>③</sup>但即便是这一具有争议性的结论,也未能打消美国公众对沙特与恐怖主义存在关联的质疑,“9·11”事件受害者家属坚持认为,未公开的文件恰恰印证了沙特与袭击制造者之间的联系,指责美国政府拒绝公布这些文件是为了避免沙特政府尴尬和刻意回避美国的情报失误。<sup>④</sup>美国资深记者马克斯·费舍尔(Max Fisher)指出,长期以来,沙特对外国极端分子一直采取“两面三刀”(played a double game)的态度,沙特政府在20世纪90年代取消了本·拉登的沙特国籍并将其驱逐出境,但也是仅有的正式承认庇护本·拉登和“基地”组织的阿富汗塔利班政权的三个国家<sup>⑤</sup>之一,这种“两面派”的做法使得美国社会从未间断对沙特与“9·11”事件存在关联的

---

① Thomas Lippman, *Inside the Mirage: America's Fragile Partnership with Saudi Arabia*, Boulder: Basic Books, 2008, p. 5.

② 2003年伊拉克战争爆发后,一些沙特年轻人经常以个人名义资助伊拉克当地的叛乱势力。据称,一名沙特年轻人曾携带“足够养活自己和他的伊拉克兄弟”的10万沙特里亚尔(约合2.7万美元)前往伊拉克参加“圣战”。参见Christopher M. Blanchard and Alfred B. Prados, “Saudi Arabia: Terrorist Financing Issues,” *CRS Report for Congress*, RL32499, September 14, 2007, p. 8, <https://sgp.fas.org/crs/terror/RL32499.pdf>, 上网时间:2021年7月10日。

③ National Commission on Terrorist Attacks, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, July 22, 2004, pp. 371, 171, <https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>, 上网时间:2022年7月8日。

④ Morgan Phillips, “Exclusive — 9/11 Families Call Biden Administration’s Deal to Spare Terrorists the Death Penalty a ‘Sickening Betrayal’,” *Daily Mail*, August, 27, 2023, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-12446317/9-11-families-call-Biden-administrations-deal-spare-terrorists-death-penalty-sickening-betrayal.html>, 上网时间:2023年9月1日。关于美国在“9·11”事件中情报失误的分析,参见Bob Senator Graham, *Intelligence Matters: The CIA, the FBI, Saudi Arabia, and the Failure of America's War on Terror*, New York: Random House, 2004。

⑤ 1996年阿富汗塔利班掌权时,仅沙特、巴基斯坦和阿联酋三国承认阿塔政权。

质疑。<sup>①</sup> 美国国务院国际麻醉品和执法事务局发布的 2009 年度《国际麻醉品管制战略报告》(*International Narcotics Control Strategy Report*)指出,沙特个人和境内慈善组织一直是恐怖主义和极端主义的重要资金来源,报告还提到沙特政府官员承认沙特个人可能会资助恐怖主义。<sup>②</sup>

西方国家政策界在指责沙特涉嫌支持恐怖主义的同时,选择性忽视沙特自身面临的恐怖主义威胁以及沙特政府在打击恐怖主义和极端主义方面的努力,刻意回避策划“9·11”事件的“基地”组织正是由美国在阿富汗战争期间为对抗苏联而扶植的“叛乱”势力<sup>③</sup>演变而来的历史事实。与政策界的回避立场不同,学术界和媒体界对此类事实进行了大量披露。克里斯蒂安·帕伦蒂(Christian Parenti)估计,1979年至1992年间,美国政府向与苏联及阿富汗纳吉布拉政权作战的各类“圣战”组织提供了至少30亿美元的资金资助。<sup>④</sup> 史蒂夫·科尔(Steve Coll)认为,美国中央情报局参与阿富汗秘密战争<sup>⑤</sup>助长了伊斯兰极端分子跨国网络的形成,进而催生出本·拉登领导的“基地”组织。<sup>⑥</sup>

2003年伊拉克战争后,中东地区日益高涨的反美浪潮被“基地”组织借以煽

---

① Max Fisher, “28 Pages: The Controversy over Saudi Arabia and 9/11, Explained,” *Vox*, April 20, 2016, <https://www.vox.com/2016/4/20/11454968/28-pages-saudi-arabia-911>, 上网时间:2022年4月28日。

② Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report, Volume II: Money Laundering and Financial Crimes*, United States Department of State, March 2009, p. 435, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/120055.pdf>, 上网时间:2023年5月1日。

③ 1979~1984年间担任美国中央情报局行动局近东南亚分部主任查尔斯·科根(Charles G. Cogan)辩称,美国对阿富汗资助叛乱势力是一项“临时安排”(a temporary arrangement),一旦苏联占领阿富汗这一外部威胁消除,美国政府与阿富汗的关系将恢复到“正常的、不那么亲近的”(a normal, less embracing)状态。参见 Charles G. Cogan, “Afghanistan: Partners in Time,” *World Policy Journal*, Vol. 25, No. 3, 2008, p. 153。

④ Christian Parenti, “America’s Jihad: A History of Origins,” *Social Justice*, Vol. 28, No. 3, 2001, p. 32。

⑤ 沙特政府在阿富汗战争中扮演的角色在美国备受争议。沙特情报总局前局长图尔基(Turki Al-Faisal Al Saud)曾披露,至1989年,沙特情报总局和美国中情局向阿富汗叛乱分子提供的资金每年高达10亿美元,但这一数字仍低于极端分子从沙特个人和民间机构获得的捐赠数额。参见 Tam Hussein, “Ex-Saudi Intelligence Head Weighs In on Afghanistan,” *New Lines Magazine*, October 11, 2021, <https://newlinesmag.com/review/ex-saudi-intelligence-head-weighs-in-on-afghanistan/>, 上网时间:2021年12月1日。关于沙特政府在阿富汗战争中的角色,图尔基曾在《阿富汗档案》(*The Afghanistan File*)一书中作过详细论述,参见 Prince Turki Al-Faisal Al Saud, *The Afghanistan File*, Surbiton: Arabian Publishing, 2021。

⑥ Steve Coll, *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*, New York: Penguin Group, 2005, pp. 17-18。

动实施针对美国目标及其中东盟友境内目标的恐怖袭击,地区恐怖主义势力持续坐大。沙特坚定支持美国的反恐立场,积极配合美国在中东地区的反恐行动,一度扭转了“9·11”事件后国家形象恶化的趋势。2011年“阿拉伯之春”爆发后,恐怖主义势力趁乱扩张并外溢至欧洲地区甚至美国国内,反伊斯兰、反沙特的话语叙事再次占据西方主流媒体、学术界和政策界。丹尼尔·拜曼(Daniel L. Byman)认为,尽管沙特对恐怖主义的支持“大部分由非国家行为体提供”<sup>①</sup>,但这“并不能免除沙特政府的责任”,更无法回避“这些非国家行为体与沙特政权之间存在千丝万缕的联系”的事实。<sup>②</sup>艾哈迈德·纳吉(Ahmed Nagi)则批评沙特通过军事介入也门危机,将作为软实力的激进意识形态转化为军事硬实力,“沙特将(也门)当地的萨拉菲分子作为首选合作伙伴,通过将萨拉菲派学生转变为战场上的战士,改变了过去十年萨拉菲主义以传播宗教教义为主的软实力形态,令萨拉菲主义成为沙特硬实力的组成部分”。<sup>③</sup>

面对西方国家对沙特“支持恐怖主义”的指控,沙特官方人士和学者予以批驳和辩解。“9·11”事件发生后,以时任沙特皇家陆军准将纳伊夫·本·艾哈迈德·阿勒沙特(Naef Bin Ahmed Al-Saud)为代表的官方人士辩称,沙特政府通过采取切断恐怖组织资金来源、提高国家对恐怖主义威胁的战略性认知以及对社会中的激进分子实施康复计划“三管齐下的方法”(a three-pronged approach),成功遏制了沙特境内恐怖主义的扩散,而沙特政府在国内推进渐进式改革,旨在避免激进式改革刺激恐怖分子实施暴力和破坏政权稳定。<sup>④</sup>沙特前驻巴基斯坦和黎巴嫩大使阿西里(Ali S. Awadh Asseri)在《打击恐怖主义:沙特阿拉伯在反恐战争中的作用》(*Combating Terrorism: Saudi Arabia's Role in the War on Terror*)一书中通过援引穆斯林学者关于恐怖主义的代表性论述,试图纠正西方学者对“穆斯林恐怖分子”的错误假设和带有偏见的叙事,在考察沙特在国内、地区和国际层面反恐实践及其成效的基础上,肯定了沙特的反恐标准、反恐努力及其之于

<sup>①</sup> Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report, Volume II: Money Laundering and Financial Crimes*, p. 435.

<sup>②</sup> Daniel L. Byman, “Saudi Arabia and Terrorism Today,” *The Brookings Institution*, September 29, 2016, <https://www.brookings.edu/articles/saudi-arabia-and-terrorism-today/>, 上网时间:2022年1月9日。

<sup>③</sup> Ahmed Nagi, “Saudi Arabia’s Split-Image Approach to Salafism,” *Peripheral Vision*, Spring 2022, p. 4, [https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2022/07/Regional\\_X-Border-Local-Research-Network\\_Peripheral-Vision\\_Spring-2022.pdf](https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2022/07/Regional_X-Border-Local-Research-Network_Peripheral-Vision_Spring-2022.pdf), 上网时间:2023年2月3日。

<sup>④</sup> Naef Bin Ahmed Al-Saud, “Saudi Arabia’s Strategy to Combat Terrorism: An Insider’s Perspective,” *The RUSI Journal*, Vol. 154, No. 6, 2009, pp. 74–75.

全球反恐的积极意义。<sup>①</sup> 沙特海军特种部队少校法赫德·多葛里(Fahad Al Doghere)强调沙特“一直以来都是恐怖主义行动的受害者”,认为“沙特政府和人民不支持,也不纵容极端主义、原教旨主义和自杀式炸弹袭击等恐怖主义行为”,而“境外势力企图通过向狂热分子提供资金和物质支持,煽动其对沙特发动战争”。<sup>②</sup> 沙特学者苏曼托·库尔图比(Sumanto Al Qurtuby)和沙菲·达米尔(Shafi Aldamer)极力批驳西方社会将恐怖主义与伊斯兰教挂钩的错误言论,指出沙特国内恐怖主义是“政治、经济、意识形态、社会文化、宗教和世俗等因素的混合体”,强调沙特政府在开展国内反恐时不断调整行动、战略和战术,有效挫败了恐怖组织的袭击图谋。<sup>③</sup>

阿卜杜拉担任王储实际执掌国家最高权力和继任国王后主政期间,主导了沙特国家反恐政策和战略的制定。在阿卜杜拉作为沙特实际统治者<sup>④</sup>的 20 世纪 90 年代中后期,恐怖主义势力主要针对沙特境内美国军事目标和人员发动零星袭击,当时沙特政府反恐政策的重心是通过与美国的反恐情报合作,挫败“基地”组织等恐怖主义势力针对境内美国目标的袭击,但该时期沙特尚未形成完整的反恐战略。“9·11”事件后,沙特既面临国际社会指控其“支持恐怖主义”的舆论和外交压力,又面临国内恐怖主义和极端主义反弹的现实压力。当时,面对本土恐怖主义威胁加剧、国家形象恶化、反恐能力薄弱、同盟友美国关系紧张等现实挑战,沙特政府将反恐提升至国家战略高度,反恐理念和目标逐渐清晰。

阿卜杜拉时期,沙特秉持多域融合的综合反恐理念,建立了符合本国国情和地区实际的反恐模式,在金融反恐、去极端化领域积累了丰富经验。西方学术界和政策界多关注沙特官方意识形态与恐怖主义思想来源的联系,政策界则聚焦“9·11”等涉恐事件对美沙联盟关系的冲击及美国的应对,对沙特政府反恐战略的理念、模式及实践,尚缺乏系统性考察,本文试图对这些问题进行整

<sup>①</sup> Ali S. Awadh Asseri, *Combating Terrorism: Saudi Arabia's Role in the War on Terror*, Oxford: Oxford University Press, 2010.

<sup>②</sup> Fahad Al Doghere, *The Long War Against Terrorism in Saudi Arabia*, Master thesis, Marine Corps University, 2008, p. 6, <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA491325.pdf>, 上网时间:2023 年 4 月 10 日。

<sup>③</sup> Sumanto Al Qurtuby and Shafi Aldamer, “Terrorism and Counterterrorism in Saudi Arabia,” *Contemporary Review of the Middle East*, Vol. 8, No. 1, 2021, pp. 59, 64.

<sup>④</sup> 阿卜杜拉·本·阿卜杜勒-阿齐兹·阿勒沙特(1924~2015)于 1982 年 6 月法赫德国王登基时被立为沙特王储。1995 年 11 月 29 日,法赫德国王中风。因身体原因,法赫德国王于 1996 年 1 月 2 日将王国事务的管理权委托给时任王储阿卜杜拉,阿卜杜拉自此代表国王主持王室和政府事务,实际执掌国家最高权力。2005 年 8 月 1 日,法赫德国王去世。当日,阿卜杜拉继承王位,至 2015 年 1 月 23 日去世。

体考察。在时间范围上,本文聚焦阿卜杜拉时期沙特的反恐战略,该时期自2001年“9·11”事件后至2015年阿卜杜拉去世前,涵盖阿卜杜拉担任王储后期和整个国王时期。

## 一、沙特阿拉伯反恐战略的理念及领域

“9·11”恐怖袭击事件制造者中沙特籍恐怖分子占多数的事实,引发了西方国家政府和社会对沙特支持恐怖主义的质疑。<sup>①</sup>2002年8月,600多名“9·11”事件受害者家属代表向沙特政府、王室成员<sup>②</sup>、金融机构和个人提起索赔约1亿美元的诉讼。<sup>③</sup>沙特媒体将这起诉讼形容为“企图勒索沙特在美国的存款”。<sup>④</sup>沙特的国家形象遭受重创。

“9·11”事件促使美国调整对外战略,小布什政府将反恐作为美国对外战略的核心,先后发动阿富汗战争和伊拉克战争。美国战略界和媒体界在构建反恐话语时,刻意塑造和散布“伊斯兰恐惧症”、强调西方基督教世界与伊斯兰世界“文明冲突”的政治叙事,极大冲击了西方基督教世界与伊斯兰世界的关系,使得包括沙特在内的伊斯兰国家成为此类宣传的主要目标。美国主导的反伊斯兰政治宣传激起了中东地区和伊斯兰世界的反美浪潮,刺激地区恐怖主义和宗教极端势力抬头,恐怖主义逐渐从冲突国家向沙特境内渗透和蔓延。“基地”组织采取打击“远敌”与“近敌”并重策略,在伺机攻击美国等“远敌”目标的同时,不断加大与对美国合作的阿拉伯地区政权<sup>⑤</sup>、组织、机构、个人等“近敌”目标的攻击频

---

① 类似质疑还包括针对沙特向哈马斯提供资金支持的指控。2002年4月沙特政府通过电视募捐活动募集到1亿多美元,资金去向遭到外界质疑,沙特方面声称这些资金用于帮助巴勒斯坦人,外界则认为其中相当一部分被用于实施自杀式炸弹袭击。沙特方面辩称哈马斯是“巴勒斯坦地区合法的抵抗运动”,理应获得政治上的支持。参见Gawdat Bahgat, “Saudi Arabia and the Long War on Terrorism,” *Arab Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 1, Winter 2004, p. 58。

② 起诉名单中包括两名沙特王室成员,即时任沙特第二副首相兼国防与航空大臣、军队总监苏尔坦(Sultan bin Abdulaziz),以及前情报局局长、时任沙特驻英国大使图尔基(Turki bin Faisal)。

③ “Still Fighting for 9/11 Families & Survivors,” *Motley Rice*, <https://www.motleyrice.com/anti-terrorism/september-11-litigation>, 上网时间:2020年10月17日。

④ Christopher M. Blanchard and Alfred B. Prados, “Saudi Arabia: Terrorist Financing Issues,” p. 5.

⑤ “基地”组织攻击的“近敌”目标,既包括美国开展反恐合作、在宗教上相对保守的阿拉伯国家政权,也包括阿拉伯地区的世俗政权。

次和烈度。沙特作为美国重要的反恐伙伴<sup>①</sup>,遂成为“基地”组织攻击的重要目标。2003 年以来,沙特国内先后发生多起针对外国侨民、本国官员和安全部队等规模不等的恐怖袭击,国内安全形势急剧恶化。“阿拉伯半岛基地组织”(Al-Qaeda in the Arabian Peninsula, AQAP)策划实施了一系列针对沙特境内目标的恐怖袭击,共造成百余人死亡、数百人受伤。2003 年 5 月 12 日,沙特首都利雅得发生 3 起连环爆炸案,共造成 39 人死亡、160 多人受伤,“基地”组织企图以此警告沙特“停止西方化”。<sup>②</sup> 同年 11 月 8 日,利雅得遭遇自杀式汽车炸弹袭击,共造成 17 人死亡、122 人受伤。<sup>③</sup> 事后沙特官方确认,袭击事件均系“基地”组织成员所为。2004 年,延布、胡拜尔和吉达等地发生多起针对当地政府大楼、外国领事馆和企业的恐怖袭击事件。沙特政府开展国内反恐行动和国际反恐合作,亦遭致恐怖组织的报复性袭击。2009 年 8 月,“基地”组织针对负责沙特国内反恐事务的时任内政副大臣穆罕默德·本·纳伊夫(Muhammad bin Nayef)的未遂暗杀,成为该组织在沙特境内首次针对王室成员的恐怖袭击。

沙特境内发生的一系列恐怖袭击,扭转了沙特国内部分民众此前对“基地”组织持同情态度的局面,为政府以强硬手腕打击恐怖主义创造了有利条件。2003 年沙特国内连遭恐怖袭击后,时任沙特王储阿卜杜拉决定加大国内反恐规模和力度,并将反恐提升至国家战略高度。沙特在国家层面制定反恐战略主要出于几方面考虑:一是应对国内与地区恐怖主义和宗教极端主义抬头对沙特政权安全构成的威胁,努力从源头上打击和遏制恐怖组织;二是对外宣示沙特官方反恐立场,为沙特开展国内反恐寻求外部政治和道义支持,正面回应外界对沙特官方“支持恐怖主义”的质疑;三是通过开展反恐国际合作,加强本国反恐能力建设,提升社会反恐意识,扩大国内反恐成效;四是缓解因美国发动全球反恐战争而日益加剧的伊斯兰世界与西方对立,改善急剧恶化的沙特国家形象,修复沙特与西方国家尤其是盟友美国之间的紧张关系;五是遏制宗教极端主义蔓延扩散,根除滋生宗教极端主义的土壤,营造国内安全的社会环境和温和的宗教环境。

---

① Daniel L. Byman, “The U. S. -Saudi Arabia Counterterrorism Relationship,” *The Brookings Institution*, May 24, 2016, <https://www.brookings.edu/articles/the-u-s-saudi-arabia-counterterrorism-relationship/>, 上网时间:2023 年 1 月 9 日。

② Phil Gurski, “May 12, 2003: Multiple Suicide Bombings in Saudi Arabia,” *Borealis Threat & Risk Consulting*, May 12, 2022, <https://borealistthreatandrisk.com/may-12-2003-multiple-suicide-bombings-in-saudi-arabia/>, 上网时间:2022 年 6 月 1 日。

③ “Significant Terrorist Incidents, 1961–2003: A Brief Chronology,” Office of the Historian Bureau of Public Affairs, *U. S. Department of State*, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/pubs/fs/5902.htm>, 上网时间:2023 年 2 月 3 日。

### （一）沙特反恐战略的理念

“9·11”事件发生前,沙特政府在不同国际场合阐述过谴责一切形式的恐怖主义,以及愿与国际社会一道共同打击恐怖主义的官方反恐立场。“9·11”事件发生当日,沙特政府即发表声明“强烈谴责这一违反一切宗教价值观和人类文明概念的行为”,强调沙特“反对一切形式恐怖主义”的坚定立场,表达与国际社会持续开展合作打击恐怖主义的意愿。<sup>①</sup> 沙特政府还取消了当年原定于9月23日在全球各地举行的沙特国庆日庆祝活动,以示对袭击受害者的同情和“对全体美国人民的尊重”。<sup>②</sup> 沙特内政大臣纳伊夫(Nayef bin Abdulaziz),第二副首相兼国防与航空大臣、军队总监苏尔坦(Sultan bin Abdulaziz),沙特驻美国大使班达尔(Bandar bin Sultan bin Abdulaziz)和常驻联合国代表法齐(Fawzi Bin Abdul Majeed Shobokshi)等政府官员,在不同场合发表声明严厉谴责袭击事件。沙特大穆夫提暨最高宗教机构“高级宗教学者委员会”主席阿勒谢赫(Abdulaziz bin Abdullah Al ash-Sheikh)、沙特最高司法委员会主席鲁海丹(Salih al-Luheidan)等在公开谴责袭击事件的同时,还特别强调袭击行为违背伊斯兰教教义。<sup>③</sup> 沙特内政部副大臣艾哈迈德(Ahmed bin Abdulaziz Al Saud)公开宣称,本·拉登是“站在邪恶一边的持不同政见者……当他回到正道上的努力失败后,其沙特国籍就被取消了”,试图以此回应国际社会的质疑,撇清沙特政府与本·拉登的关系,并特别强调,“真正的穆斯林谴责杀害无辜平民这种不道德、不人道、完全违背伊斯兰教的恐怖主义行为”。<sup>④</sup>

2003年利雅得连环恐怖袭击进一步增强了沙特开展反恐国际合作的意愿。为打破外交困局和寻求反恐国际合作,沙特主动在国际场合阐述官方反恐理念并提出反恐国际合作倡议。2005年2月5日至8日,由沙特召集的首届国际反恐会议在利雅得召开。16个阿拉伯国家和中国、美国、英国、法国、俄罗斯、伊朗、土耳其等国,以及联合国、欧盟、东盟、非盟、海合会、伊斯兰会议组织<sup>⑤</sup>、穆斯林世界联盟、国际刑警组织等国际与区域组织代表和反恐问题专家出席会议。

时任沙特王储阿卜杜拉出席会议并在开幕式致辞,阐述和宣介沙特政府的反恐理念。首先,在对恐怖主义的定性方面,阿卜杜拉强调恐怖主义不属于任何

① Anthony H. Cordesman, “Saudi Official Statements on Terrorism After the September 11th Attacks,” *Center for Strategic and International Studies*, November 2001, p. 2, [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/media/csis/pubs/saudi\\_terror.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/saudi_terror.pdf), 上网时间:2021年11月5日。

② Ibid.

③ Ibid., pp. 2, 3-9, 10-11, 14.

④ Ibid., p. 3.

⑤ 2011年6月28日,伊斯兰会议组织更名为“伊斯兰合作组织”。

文化、宗教或政治制度,而是“由充满对人类仇恨、盲目杀戮和毁灭欲望的邪恶思想在全球范围内犯下的罪行”<sup>①</sup>,揭示恐怖主义反文明、反人类的犯罪行为本质。其次,在应对极端意识形态方面,阿卜杜拉强调,打击恐怖主义必须坚持“以正义同邪恶作斗争”、“以智慧和高尚理念对抗邪念”和“以温和宽容的态度挑战极端主义”<sup>②</sup>,指出在开展反恐实践的同时,应凸显伊斯兰教的和平与宽容理念。最后,关于反恐的具体领域,阿卜杜拉指出,必须认识到与恐怖主义在全球扩散密切相关的军火走私、贩毒和洗钱等犯罪行为,强调遏制恐怖主义融资的重要性,据此确立多领域综合反恐的理念和路径。<sup>③</sup> 这些理念原则成为之后沙特开展国内反恐行动和反恐国际合作的重要依据。

首届国际反恐会议通过的《利雅得宣言》(以下简称《宣言》)从话语、行动、机制等层面阐述了国际社会在反恐理念、目标和路径上达成的共识,为各国在恐怖主义溯源和协调反恐行动等方面开展合作奠定了基础。首先,《宣言》呼吁不应将恐怖主义同任何宗教、种族或地区相挂钩,呼吁新闻媒体、民间机构和教育机构共同应对恐怖组织的宣传,敦促媒体不要发布含有暴力和极端主义内容的报道,强调传播人类美德和宽容共处精神的重要性。其次,《宣言》指出与会国家和国际组织代表一致同意阿卜杜拉王储提出的关于建立国际反恐中心的建议,呼吁各国在联合国框架内加强反恐国际合作,强调联合国是加强反恐国际合作的主要平台,联合国反恐决议是全球反恐合作的基础。再次,《宣言》呼吁反恐行动应与打击洗钱、贩毒、走私军火相结合,要求联合国制定和规范慈善及人道主义机构、团体募捐活动的统一国际标准,严禁将募捐款用于涉恐非法活动。最后,《宣言》呼吁与会国家和组织通过立法等措施,共同防范恐怖分子利用庇护和移民法在相关国家境内进行招募或培训,策划、煽动或发动针对其他国家的恐怖主义行为。<sup>④</sup>

## (二) 沙特实施反恐战略的主要领域

阿卜杜拉时期,沙特政府秉持多域融合的综合反恐理念,在政治、外交、安全、社会、法律等领域多措并举实施国家反恐战略,推动反恐国际合作。

在政治领域,沙特积极呼吁为伊斯兰教正名,区分恐怖主义暴行和为争取合法权利的正义斗争。沙特政府在各种场合强化“恐怖主义是伊斯兰教和全人类的敌人”的话语叙事,强调沙特同其他国家一样,同为恐怖主义的受害者,坚持恐

---

<sup>①</sup> “Counter-Terrorism International Conference, Riyadh, Saudi Arabia, February 5-8, 2005,” *The Embassy of the Kingdom of Saudi Arabia in Washington, DC*, <https://www.saudiembassy.net/sites/default/files/terrorism-CTIC-overview-Feb05-Q.pdf>, 上网时间:2021年3月2日。

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> Ibid.

<sup>④</sup> Ibid.

怖主义不应与特定宗教和民族相挂钩的立场,从话语层面应对“9·11”事件后借反恐污名化伊斯兰教和沙特的负面国际舆论。同时,沙特政府注重区分恐怖主义暴行和巴勒斯坦人民为争取生存权、发展权等合法权利进行的正义斗争,强调恐怖主义依赖于征服和暴力,而非权利和正义,试图通过推动中东和平进程,维护自身在伊斯兰世界的道义形象。

在外交领域,沙特倡导泛伊斯兰团结与国际合作,借助区域和国际平台宣示本国反恐立场。一方面,沙特将泛伊斯兰主义作为联合伊斯兰国家开展反恐国际合作的动员工具,积极倡导伊斯兰世界内部团结,借助伊斯兰会议组织/伊斯兰合作组织、海合会等国际和区域组织宣示本国反恐立场和协调伊斯兰国家的反恐立场。另一方面,沙特多次呼吁在联合国框架内凝聚各国反恐共识并协调反恐行动,积极参与各种形式的反恐国际合作,寻求国际社会认同并支持沙特的反恐立场,为扩大反恐国际合作创造条件。时任王储的阿卜杜拉也通过西方媒体,向国际社会宣示沙特官方的反恐立场和决心,2005年他在接受法国《世界报》专访时指出:“反恐主义是伊斯兰和全人类的敌人。如果需要,我们会一直打击恐怖主义,十年、二十年、三十年,无论他们(恐怖分子)是穆斯林或非穆斯林。我们过去已召唤他们回归理性和对话,但却徒劳无功。他们执意继续他们的恐怖活动,所以,我们或许要以武力打击暴力。”<sup>①</sup>

在安全领域,沙特政府重视与其他国家尤其是西方国家开展反恐合作,通过机制化安排提升本国反恐能力。2003年至2006年间,“基地”组织针对沙特境内目标发动的恐怖袭击造成100多人死亡、数百人受伤。<sup>②</sup>“基地”组织对沙特国内安全构成直接威胁,促使沙特政府加强了与美国方面的情报合作。沙特同西方国家尤其是盟友美国深化反恐合作,分享反恐情报,加大联合反恐行动的范围和力度,提升沙特安全部队的反恐能力和现代化水平,掌握国内反恐主动权,加强有效预防和打击恐怖主义的能力,以此震慑国内恐怖主义势力,瓦解恐怖组织跨国网络,削弱恐怖组织在沙特境内发动大规模袭击的能力。2008年,沙特与美国签署双边技术反恐合作协议。根据协议,美国向沙特派遣跨部门关键基础设施保护技术顾问团、协助沙特政府采取安全措施,美军协助训练沙特军队。<sup>③</sup>

在社会领域,沙特政府实施“有限赦免”政策,帮扶弱势群体,推进国内改革

<sup>①</sup> [沙特]易卜拉欣·本·穆罕默德·马立克:《阿卜杜拉国王的反恐战略与哲学》,张文博译,北京:中国国际出版集团朝华出版社2013年版,第15页。

<sup>②</sup> Daniel L. Byman, “The U. S. -Saudi Arabia Counterterrorism Relationship”.

<sup>③</sup> Christopher M. Blanchard, “Saudi Arabia: Background and U. S. Relations,” *Congressional Research Service*, Updated October 5, 2021, p. 21, <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33533.pdf>, 上网时间:2021年12月19日。

和开展去极端化工作。一方面,沙特政府基于伊斯兰教的人道主义理念和宽容原则颁布“有限赦免”政策,<sup>①</sup>为自首的恐怖分子提供从轻量刑和重返社会的机会,藉此瓦解恐怖分子的心理防线,塑造沙特领导人的宽厚形象,为开展反恐行动夯实国内民意基础,在反恐行动与维护伊斯兰传统价值观之间取得平衡。另一方面,沙特政府注重从社会层面帮扶弱势群体、消除贫困和推进改革,实施纠正宗教狂热、极端主义等错误思想的去极端化计划,为受极端思想感染的群体重返社会提供非暴力替代选择。

在法律领域,沙特健全国内反恐法律法规,批准或加入联合国反恐公约。沙特政府不断健全国内反恐法律法规,依法打击恐怖主义和洗钱等犯罪行为,完善反恐的刑事司法制度。与此同时,沙特参与起草和加入《海湾阿拉伯国家合作委员会打击恐怖主义公约》(2004)和《阿拉伯打击洗钱和资助恐怖主义公约》(2010)等地区反恐公约,签署、批准或加入联合国反恐公约,在遵循国际法原则的基础上,开展反恐国际合作。

## 二、沙特阿拉伯反恐模式及其特点

阿卜杜拉时期,沙特政府在实施国家反恐战略过程中,采取战术性反恐与战略性反恐并行推进的策略,建立了以提升国内反恐能力建设为核心,以金融反恐和去极端化为双翼,符合本国国情和地区实际的反恐模式。

**第一,采取战术性反恐与战略性反恐相结合的策略。**战术性反恐追求通过军事与安全手段对恐怖主义进行“刚性治理”,旨在消除恐怖主义在物理空间的短期威胁,采取先发制人战术,发现、摧毁和击败恐怖组织,追捕、逮捕和击毙恐怖分子,以此震慑恐怖分子和剿灭恐怖组织实体。战略性反恐追求通过非军事手段对恐怖主义进行“柔性治理”,旨在从社会层面消除恐怖主义的长期威胁,侧重运用教育、经济、文化、法律等非军事手段,根除滋生极端意识形态和恐怖主义

---

<sup>①</sup> 2004年6月23日,时任沙特王储阿卜杜拉签署发布特赦令,“有限赦免”在一个月內自首的恐怖分子,宣称为“误入歧途”的个人重返伊斯兰阵营提供自我反省的机会。“基地”组织一直谴责沙特政权是“叛教政权”,沙特的特赦政策旨在反驳“基地”组织的指责。其间,政府官员、“基地”组织成员亲属、宗教领袖通过不同方式传递政府对自首者将依据伊斯兰教法得到保护和对待、有机会重返社会的立场。7月23日特赦令到期之日,被沙特官方通缉的26名恐怖分子中,12人在逃,12人被杀害,2人投降;另有30名未被列入通缉名单的个人在沙特境内自首,27人在其他国家自首。当时,有宗教学者要求沙特政府延长特赦期限,但政府拒绝了这一请求。参见 Bouchaib Silm, “Saudi Amnesty: A New Approach to Counter-Terrorism?,” *IDSS Commentaries*, No. 39, 2004, <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO04039.pdf>, 上网时间:2020年12月4日。

的土壤。<sup>①</sup> 2003年初,106名沙特公民签署了一份呼吁政府进行广泛国内改革的请愿书,沙特政府“首次认识到改革的必要性和公众要求的合法性”,阿卜杜拉王储在回应民间诉求时,首次使用“扩大政治参与”的表述。<sup>②</sup> 同年5月,利雅得发生连环恐袭,沙特政府进一步认识到扩大政治参与对改善国内安全与社会环境的重要性。8月,沙特政府建立“全国对话论坛”,为普通民众提供政治表达的渠道,倡导宽容和平的社会环境,有效传播正义、平等和宽容美德所体现的崇高价值观。战术性反恐与战略性反恐相结合的反恐策略,是沙特政府在反恐过程中根据不同对象使用差异化治理手段的表现,通过军事威慑与社会和解相互配合,构建刚性反恐与柔性反恐相互补充的恐怖主义治理框架,以“刚柔并济”方式治理国内恐怖主义。

**第二,将提升国内反恐能力建设作为反恐工作的核心。**由沙特内政部主导的反恐行动旨在挫败恐怖组织针对境内目标的袭击,抓捕恐怖分子,削弱恐怖组织在沙特境内策划和组织恐怖袭击的能力,直至最终消灭恐怖主义实体。提升国内反恐部门和相关机构的反恐能力,是政府取得反恐主动权和反恐行动取得成效的关键。沙特内政部重视对安全部门、军队等反恐实战部门开展定期培训和反恐演习,借助讲习班、研讨会等形式,开展反恐教育与培训、提供技术支持、分享社区反恐经验。在政府的资助下,沙特安全人员和专业人士定期参加国际反恐联合计划,同美国、英国等国反恐专业人士开展经验交流,分享反恐情报和前沿技术。活跃在反恐一线的警察积极参与社区反恐,与不同背景的社区成员开展合作,及时获取可疑活动的线索和情报。

**第三,将反洗钱和打击恐怖主义融资作为反恐工作的优先事项。**沙特曾被指在“9·11”事件前长期纵容恐怖主义。1979年苏联入侵阿富汗后,大批沙特籍极端分子赴阿富汗参加抗苏“圣战”,但沙特当局未采取任何行动阻止私人 and 公共资金流向境外极端组织。<sup>③</sup> “9·11”事件后,恐怖主义加速向沙特境内渗透。2003年利雅得“5·12”连环爆炸案发生后,沙特政府持续提升国内反恐等级,加大国内反恐力度。沙特政府将切断涉恐资金源头、防范恐怖分子滥用金融系统视为制约恐怖组织行动能力的关键,以反洗钱和打击恐怖主义融资为主要形式

<sup>①</sup> Sumanto Al Qurtuby and Shafi Aldamer, “Terrorism and Counterterrorism in Saudi Arabia,” pp. 63, 68–69; David Cortright and George A. Lopez, eds., *Uniting Against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat*, Cambridge and London: The MIT Press, 2007, p. 2.

<sup>②</sup> Khalid al-Dakhil, “2003: Saudi Arabia’s Year of Reform,” *Carnegie Endowment for International Peace*, August 22, 2008, <https://carnegieendowment.org/sada/21305>, 上网时间:2022年8月1日。

<sup>③</sup> Gawdat Bahgat, “Saudi Arabia and the Long War on Terrorism,” p. 53.

的金融反恐,遂成为沙特国家反恐战略的优先事项。

2003 年 5 月 27 日,沙特阿拉伯货币局(Saudi Arabian Monetary Agency, 简称 SAMA)<sup>①</sup>发布针对沙特银行系统的反洗钱和打击恐怖主义融资指南。<sup>②</sup>同年 8 月 23 日,沙特政府通过《反洗钱法》(*Anti-Money Laundering Law*),首次对洗钱和恐怖主义融资的刑事处罚措施作出具体规定<sup>③</sup>,为国内反恐行动提供制度保障与合法性基础。根据《反洗钱法》,沙特政府成立负责处理洗钱和恐怖融资案件的“金融情报小组”(Financial Intelligence Unit)<sup>④</sup>,要求银行设立专门的反洗钱部门,配备专员同沙特阿拉伯货币局和执法部门在反洗钱和打击恐怖主义融资领域开展合作。从成效来看,2004 年沙特国内各银行以违反《反洗钱法》为由,冻结了 25 万个账户,对作为恐怖主义融资重要工具的替代性汇款系统哈瓦拉(*Hawala*)<sup>⑤</sup>进行了有效打击。沙特阿拉伯货币局与纳伊夫阿拉伯安全科学大学(Naif Arab University for Security Sciences)进行合作,对国内银行从业人员、检察官、法官、海关官员和政府部门和机构相关官员开展培训,提高专业人士对恐怖

① 沙特阿拉伯货币局即沙特中央银行。

② 根据该指南,沙特阿拉伯货币局对银行作出了具体要求:设立针对沙特阿拉伯货币局列出的各类“特别指定国民”(Specially Designated Nationals)的监控机制;银行的资金转移系统能够检测出“特别指定国民”;严格遵守沙特阿拉伯货币局关于开户和处理慈善募捐的通知;银行能够为所有汇出转账提供汇款人的识别信息;银行使用软件对客户进行分析,检测异常交易模式;建立 10 万里亚尔的监控阈值;制定内部控制系统和合规系统。参见 *International Narcotics Control Strategy Report, Volume II: Money Laundering and Financial Crimes*, pp. 390–391。

③ 沙特《反洗钱法》规定,禁止金融机构以假名或匿名名义从事金融或商业交易;金融对交易记录至少保存十年;金融机构应制定反洗钱的预防措施和内部监测机制;银行和金融机构应报告可疑交易;授权政府检察官调查洗钱和恐怖主义融资;允许与沙特签订正式协议的国家交换信息和打击洗钱活动的司法行动。参见 *International Narcotics Control Strategy Report, Volume II: Money Laundering and Financial Crimes*, p. 390; 沙特《反洗钱法》全文参见 *Combating Money Laundering*, Royal Decree No. M/39, 25 Jumada II 1424 [23 August 2003], The Embassy of The Kingdom of Saudi Arabia, <https://www.saudiembassy.net/combating-money-laundering>, 上网时间:2021 年 1 月 8 日。

④ 沙特“金融情报小组”隶属于“埃格蒙特集团”(Egmont Group),后者是由各国金融情报小组组成的联合体。沙特《反洗钱法》规定,除“金融情报小组”外,沙特反洗钱的监管机构和监督机构还包括沙特阿拉伯货币局、内政部、外交部、司法部、商务部、财政部、海关、调查和起诉委员会以及资本市场管理局。

⑤ 关于哈瓦拉系统在恐怖主义融资方面的作用及其运作原理,参见 Robert Looney, “Hawala: The Terrorist’s Informal Financial Mechanism,” *Middle East Policy*, Vol. 10, No. 1, 2003; Mohammed El-Qorchi, “Hawala,” *Finance & Development*, Vol. 39, No. 4, December 2002; Maryam Razavy, “Hawala: An Underground Haven for Terrorists or Social Phenomenon?,” *Contemporary Crises*, Vol. 44, No. 4, 2005; Farooqi, M. Nauman, “Curbing the Use of Hawala for Money Laundering and Terrorist Financing: Global Regulatory Response and Future Challenges,” *International Journal of Business Governance and Ethics*, Vol. 5, Nos. 1/2, 2010。

主义融资问题的认识,从技术层面提升相关从业人员对洗钱、犯罪分子信息交换的识别能力。

其中,加大对慈善机构资金来源的审查成为沙特金融反恐的重要内容。天课作为伊斯兰教五大功修之一,是沙特慈善机构接受捐款的主要形式。2002年法国反恐专家让-查尔斯·布里萨(Jean-Charles Brisard)主持的一项研究指出,此前十年间“基地”组织滥用天课制度,利用伊斯兰国家官方监管漏洞<sup>①</sup>将合法的宗教义务变成非法洗钱手段,以慈善活动为幌子,筹集了约3亿~5亿美金的非法资金,其中大部分来自沙特慈善机构和个人捐赠者。<sup>②</sup>美国“9·11”事件调查委员会发布的最终报告中多次提到沙特政府对恐怖主义融资的监管存在漏洞。<sup>③</sup>面对国际社会对沙特慈善机构为恐怖组织提供资金的指控,沙特政府于2004年6月批准成立“海外救济与慈善工作国家委员会”(National Commission for Relief and Charity Work Abroad),该委员会负责指导和监督沙特对外援助工作和慈善机构的活动。<sup>④</sup>为防止恐怖组织以慈善名义进行涉恐融资,沙特政府制定了一系列规范慈善机构运行的规定,如禁止本国私人慈善机构向境外转移资金<sup>⑤</sup>;禁止清真寺和公共场所收取现金作为天课;每个慈善机构只能在银行开设一个主要综合帐户;取消慈善机构的现金支付方式,改由以银行支票方式向第一受益人支付捐赠款;禁止将自动取款机和信用卡用于慈善目的,等等。

**第四,开展去极端化工作,重视为伊斯兰教正名以及宣扬温和的伊斯兰教教义。**金融反恐与去极端化作为沙特反恐战略的两翼,承担着不同功能。“9·11”事件后,沙特既面临打击以宗教极端主义为思想基础的恐怖主义的迫切任务,也面临西方基督教世界与伊斯兰世界对立加剧和国家形象恶化的现实挑战。沙特政府从思想层面治理恐怖主义和宣扬正确伊斯兰价值观的措施,主要包括以下几个方面。

<sup>①</sup> 沙特于1976年通过的《慈善目的筹款条例》并未对制止滥用“天课”制度的行为作出明确规定。

<sup>②</sup> Jean-Charles Brisard, *Terrorism Financing: Roots and Trends of Saudi Terrorism Financing*, JCB Consulting, December 19, 2002, p. 3, <https://rightsidenews.com/wp-content/uploads/2016/04/Terrorism-Financing.pdf>, 上网时间:2021年10月7日。

<sup>③</sup> Christopher M. Blanchard and Alfred B. Prados, “Saudi Arabia: Terrorist Financing Issues,” pp. 2-3.

<sup>④</sup> 根据此前沙特法律规定,慈善机构由沙特社会事务部进行登记、审核与监督。但直到2008年6月,“海外救济与慈善工作国家委员会”仍因种种原因未能进入实际运作阶段。

<sup>⑤</sup> 当前,沙特的慈善机构不得在国外开展业务,除非通过萨勒曼国王人道主义援助和救济中心(King Salman Humanitarian Aid and Relief Center)或半官方的沙特红新月会(Saudi Red Crescent)。参见“Saudi Arabia and Counterterrorism: Fact Sheet: Fighting and Defeating DAESH,” *Official Website of Saudi Arabia Embassy*, May 2017, <https://www.saudiembassy.net/sites/default/files/Fact%20sheet%20-%20Fighting%20and%20Defeating%20Daesh.pdf>, 上网时间:2021年7月1日。

其一,通过电视、广播、广告牌、社交媒体、校园、清真寺和体育赛事等各种渠道投放公益广告,提高社会对极端意识形态和恐怖主义的认知,宣扬伊斯兰教温和、宽容、开放的价值理念,弱化极端意识形态和恐怖主义对普通民众尤其是青年群体的吸引力。沙特政府重视通过大规模公共信息和宣传活动,增强公众对恐怖主义的认知。2003 年利雅得“5·12”连环爆炸案发生后,沙特政府在首都利雅得主要道路和立交桥上竖起带有“我们的宗教拒绝恐怖主义”“我们都对恐怖主义说不”等口号的公益广告牌,提高公众对恐怖主义的认知。<sup>①</sup> 政府还敦促公众与安全人员开展反恐合作,扩大公众的反恐参与。当时,沙特街头的一张公益广告照片上,穿着传统阿拉伯长袍的普通公众与身着制服的安全人员紧握着手,暗示政府和民众正在共同采取行动维护公共安全。<sup>②</sup>

其二,由沙特内政部主导的去极端化计划,旨在借助宗教学者和心理学家提供的专业支持,促使服刑的恐怖分子放弃支持极端意识形态、改变个人暴力行为取向,为其最终回归社会提供非暴力的替代选择,并向恐怖分子罪犯及其家人克服经济困难提供社会和经济支持。<sup>③</sup> 沙特是阿拉伯世界最早在监狱设立专业和综合思想矫正计划的国家。<sup>④</sup> 2004 年,沙特内政部成立“咨询委员会”(Lijan al-Munasaha)<sup>⑤</sup>并启动“咨询计划”,聘请宗教学者、心理学家、社会学家等不同领域的专业人士同极端分子开展对话,评估极端分子受极端思想感染的程度。沙特政府认为,绝大多数因涉嫌参与恐怖主义活动被拘留的年轻人都是“对伊斯兰教误导性解释的受害者(victims of misguided interpretations of Islam),或者屈服于

① Christopher Boucek, “Saudi Arabia’s ‘Soft’ Counterterrorism Strategy: Prevention, Rehabilitation, and Aftercare,” *Carnegie Papers*, No. 97, September 2008, p. 10, [https://carnegieendowment.org/files/cp97\\_boucek\\_saudi\\_final.pdf](https://carnegieendowment.org/files/cp97_boucek_saudi_final.pdf), 上网时间:2018 年 6 月 18 日。

② Ibid., p. 10.

③ 防止恐怖分子家庭成员的激进化也是沙特反恐战略关注的重点之一,沙特政府经常向恐怖分子家庭提供住房贷款等经济上的支持。参见 Naef Bin Ahmed Al-Saud, “Saudi Arabia’s Strategy to Combat Terrorism: An Insider’s Perspective,” p. 77。

④ Nicole Stracke, “Arab Prisons: A Place for Dialog and Reform,” *Perspectives on Terrorism*, Vol. 1, Iss. 4, 2007, p. 8.

⑤ 咨询委员会总部位于利雅得,在七个主要城市设有常驻代表。咨询委员会下设宗教分委会、心理与社会分委会、安全分委会和媒体分委会等四个分委会。其中,宗教分委会由约 150 名宗教人士、学者、大学教授等专业人士组成,这些成员直接与被拘留者进行对话,参与宗教辩论和提供指导。心理与社会分委会由近 50 名心理学家、精神病学家、社会学家和研究人员组成,这些专业人士负责评估被拘留者的社会地位,诊断其心理问题,通过与被拘留者长时间相处,跟踪和评估其行为取向。安全分委会主要负责评估被拘留者的安全风险,工作重心是对被拘留者出狱后的行为进行监测。媒体分委会负责宣传和教育工作,采取与伊斯兰事务部和教育部协调工作的模式,制作清真寺、学校、俱乐部等公共场所使用的书籍、手册等去极端化宣传材料,在清真寺举办相关讲座,提高公众对极端主义的辨别能力。参见 Christopher Boucek, “Saudi Arabia’s ‘Soft’ Counterterrorism Strategy: Prevention, Rehabilitation, and Aftercare,” pp. 11-14。

好战团体的压力”，以去极端化为主要内容的“咨询计划”旨在对被认定或涉嫌持有极端主义观点的个人进行“思想矫正”或“再教育”。<sup>①</sup>

其三，实施公共和宗教教育计划，通过修订课程和教科书<sup>②</sup>、改进教学方法等手段，使学校教育呈现伊斯兰教的“中道”形象。沙特伊斯兰事务部指导并监督清真寺的宗教活动和宗教学校的教育活动，教育部则对学校教学进行审查，要求学校解聘一批传播极端主义观点的教师。2003年利雅得“5·12”连环爆炸案发生后，沙特伊斯兰事务部随即宣布解除353名教职人员的职务，并勒令1,357名教职人员接受进一步培训。<sup>③</sup>沙特政府还大力支持赛车、赛骆驼、沙漠四驱车运动等体育赛事活动，重视发挥体育在遏制极端主义方面的特殊作用，解决过去年轻人因缺乏社交渠道而选择参加极端组织设立的夏令营和非法宗教活动的问题，阻止极端组织借夏令营和宗教讲习班招募年轻成员并向其灌输极端思想，同时禁止思想激进人士参加各类夏令营活动。<sup>④</sup>

其四，倡导全球跨宗教对话，促进不同宗教间的谅解和交流。沙特政府在国层面推动逊尼派和什叶派之间开展对话，在国际层面推动沙特穆斯林同犹太人、基督徒、佛教徒、印度教徒、锡克教徒和神道教徒等国外非穆斯林群体间开展对话。2012年11月，沙特在维也纳牵头成立阿卜杜拉国王国际跨宗教与跨文化对话中心(King Abdullah bin Abdulaziz International Centre for Interreligious and Intercultural Dialogue, KAICIID)，旨在“促进和利用跨宗教对话来支持冲突预防和解决、可持续和平和社会凝聚力；促进不同宗教和文化群体之间的相互尊重和理解；抵制滥用宗教来为压迫、暴力和冲突辩护的行为”。<sup>⑤</sup>

其五，致力于畅通政府与社会沟通和对话渠道。2003年8月，沙特成立阿卜杜勒·阿齐兹国王全国对话中心(King Abdulaziz Center for National Dialogue)，旨在加强不同背景的沙特公民之间的沟通与对话，建立不同群体、知识分子和非

<sup>①</sup> Nicole Stracke, “Arab Prisons: A Place for Dialog and Reform,” p. 8; Amnesty International, *Saudi Arabia Assaulting Human Rights in the Name of Counter-Terrorism*, London: Amnesty International Publications, 2009, p. 45.

<sup>②</sup> 关于沙特国内阿拉伯语教科书中的反恐概念，参见 Feras Mohammed Al-Madani, “Students’ Internalization of Counter-Terrorism in Arabic Language Textbooks in Saudi Arabia,” *International Journal of Educational Sciences*, Vol. 15, No. 3, 2016.

<sup>③</sup> F. Gregory Gause III, “Saudi Arabia and the War on Terrorism,” in Adam Garfinkle, ed., *A Practical Guide to Winning the War on Terrorism*, Stanford: Hoover Institution Press, 2004, p. 98.

<sup>④</sup> Christopher Boucek, “Saudi Arabia’s ‘Soft’ Counterterrorism Strategy: Prevention, Rehabilitation, and Aftercare,” p. 8.

<sup>⑤</sup> 该中心通常被称为“国际对话中心”(International Dialogue Centre)。中心成立时总部设在奥地利维也纳，2022年7月迁往葡萄牙里斯本。中心缔约方理事会由沙特、奥地利和西班牙三个创始成员国代表组成，董事会由世界主要宗教(犹太教、基督教、伊斯兰教、印度教和佛教)和文化界知名人士组成。关于中心运作机制和成立以来举办的活动，参见 KAICIID, <https://www.kaiciid.org/>。

政府组织共同参与的对话机制,为沙特人讨论包括宗教问题在内的与生活息息相关的问题设立对话平台和沟通渠道。2003 年 12 月,该中心以“极端主义与温和思想:一种综合方法”为主题举行第二次全国对话会议,沙特精英围绕应对宗教极端主义的方法进行了广泛讨论,这场讨论对沙特政府日后完善去极端化工作和反恐实践产生了重要影响。<sup>①</sup>

### 三、沙特阿拉伯反恐战略的实践及其限度

阿卜杜拉时期,沙特政府基于本国国情、地区安全环境和国际反恐形势制定反恐战略,采取战术性反恐与战略性反恐相结合的反恐模式,借助反恐国际合作提升本国反恐能力建设,有效遏制了恐怖主义势力在沙特境内实施恐怖袭击的能力,切断了涉恐资金源头,降低了宗教极端主义的风险。客观地看,沙特反恐战略仍存在反恐对象与主体错位,反恐工具化色彩浓厚,去极端化计划成本过高、路径偏差和范畴狭隘等局限。

#### (一) 沙特反恐战略的实践

沙特政府通过反恐国际合作、签署或加入反恐国际条约、维护官方宗教权威和对冲宗教极端主义风险、实施去极端化计划等方式,开展了一系列反恐实践。

第一,积极开展反恐国际和区域合作,提升沙特在地区和国际反恐事务中的话语权。恐怖主义威胁的跨国性、全球性特征,凸显了开展反恐国际合作的必要性。沙特政府与外国政府和反恐安全部队、国际社会和多边机构建立了不同层级的安全伙伴关系,通过反恐国际合作落实本国反恐战略。

其一,推动建立联合国框架下的反恐国际合作机制。为获取国际社会对沙特政府反恐的支持和提升沙特在国际反恐事务中话语权,沙特政府积极推动在联合国框架内开展反恐国际合作,提出反恐合作倡议。2005 年 2 月,沙特主办首届国际反恐会议,时任沙特王储阿卜杜拉在会上呼吁国际社会建立一个打击恐怖主义的国际中心,协调各国开展反恐合作和共享反恐情报。2006 年 9 月,联合国大会通过具有里程碑意义的《联合国全球反恐战略》,将“创建一个国际反恐中心”<sup>②</sup>作为加强国际反恐努力的一部分。2008 年,沙特向联合国捐赠 1,000 万美

---

<sup>①</sup> 关于阿卜杜勒·阿齐兹国王全国对话中心的建设成效,以及全国对话会议在遏制沙特国内极端主义方面的作用,参见 Mark Thompson, “Assessing the Impact of Saudi Arabia’s National Dialogue: The Controversial Case of the Cultural Discourse,” *Journal of Arabian Studies*, Vol. 1, No. 2, 2011, pp. 163–181.

<sup>②</sup> 关于联合国反恐中心成立的背景,参见李金祥、孙晓光:《联合国反恐中心成立的背景及影响》,载《国际信息资料》2012 年第 6 期,第 1–6 页。

元用以推动该中心的建立。2011年9月,联合国反恐中心<sup>①</sup>正式成立。2012年6月3日,联合国反恐中心咨询委员会第二次会议在沙特吉达召开。2014年8月,沙特向联合国反恐中心捐款1亿美元,用以提高各国的反恐能力和深化反恐国际合作。阿卜杜拉国王去世后两年半,联合国大会于2017年6月通过决议,合并反恐执行工作队办公室和联合国反恐怖主义中心,成立联合国反恐怖主义办公室。

其二,推动建立民间层面的反恐多边平台。2011年启动的全球反恐论坛(Global Counterterrorism Forum)<sup>②</sup>是一个非正式的、非政治性的多边反恐平台,旨在联合成员国和非成员国、联合国及其附属机构、区域和国际组织、学术机构和智库等力量,通过举办会议、研讨和相关活动等形式,加强各国反恐官员、民间反恐力量和反恐研究人员之间的对话与交流。沙特作为论坛创始成员国,同其他创始成员国一道,致力于在论坛框架内推动采取战略性、长期性的方法预防和打击恐怖主义和暴力极端主义,完善联合国全球反恐战略各项机制的实施,补充现行多边反恐机制。

其三,主导区域层面反恐事务,协调反恐立场与政策。除借助联合国反恐中心、联合国反恐基金等联合国相关机构和平台外,沙特也依托海合会、阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织等区域组织,在反恐领域协调立场与政策、加强反恐能力建设和开展反恐地区合作。为应对“9·11”事件19名袭击者中有17人来自海合会国家<sup>③</sup>这一事实对海合会国际声誉造成的冲击,2002年初海合会六个成员国“史无前例地联合在《纽约时报》上刊登整版告示”,公布2001年底海合会成

<sup>①</sup> 在2014年11月7日举行的联合国反恐中心咨询委员会第九次会议上,联合国秘书长古特雷斯阐述了联合国反恐中心的六大愿景:一是在建设过程中应在反恐领域弥补联合国其他机构的专业知识短板;二是推动联合国会员国和区域组织的反恐能力建设,推动《联合国全球反恐战略》的实施,工作侧重恐袭高发国家和地区;三是运用战略方式利用各类反恐资源,以产生短期、中期和长期影响;四是支持联合国国家工作队、联合国政治特派团和联合国维持和平行动,确保将反恐纳入防止致命性冲突、促进社会和经济以及人权先行倡议等优先事项;五是通过共同资助能力建设项目,建立反恐激励机制;六是继续确保有效的方案 and 项目管理。参见“Secretary-General’s Opening Remarks at Ninth Meeting of the UN Counter-Terrorism Centre Advisory Board,” *United Nations*, November 7, 2014, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2014-11-07/secretary-generals-opening-remarks-ninth-meeting-theun-counter>, 上网时间:2021年10月7日。

<sup>②</sup> “国际反恐论坛”创始成员共30个,包括阿尔及利亚、澳大利亚、加拿大、中国、哥伦比亚、丹麦、埃及、法国、德国、印度、印尼、意大利、日本、约旦、摩洛哥、荷兰、新西兰、尼日利亚、巴基斯坦、卡塔尔、俄罗斯、沙特、南非、西班牙、瑞士、土耳其、阿联酋、英国、美国和欧盟。论坛下设“打击暴力极端主义”“外国恐怖主义武装人员”“刑事司法和法治”三个专题工作组,以及“东非地区能力建设”和“西非地区能力建设”两个区域工作组。参见 *Global Counterterrorism Forum*, <https://www.thegctf.org/>, 上网时间:2021年3月1日。

<sup>③</sup> 包括15名沙特人和2名阿联酋人。

员国联合调查结果,谴责外界针对沙特的“虚假指控”。<sup>①</sup> 2002 年 10 月,海合会成员国内政部长会议在阿曼召开,会议发表《打击恐怖主义马斯喀特宣言》(*Muscat Declaration on Combating Terrorism*)。该宣言称将加强海合会成员国之间安全合作与协调的方法,打击与恐怖主义相关的极端主义,强调“西方媒体对沙特的攻击旨在制造对沙特在国际关系中温和平衡政策的怀疑”。<sup>②</sup> 2003 年利雅得“5·12”连环爆炸案发生后,在沙特的主导下,反恐成为当年海合会年度峰会的首要议题,六个成员国一致同意加入国际反恐公约,并就各自制定相关国内法律、将恐怖主义行为定性为刑事犯罪和实施更广泛的反恐措施达成共识。必须指出的是,海合会成员国超越宣言和声明并启动反恐合作的主要动力并非“9·11”袭击事件本身,而是 2003 年以来“基地”组织等恐怖主义势力对沙特境内目标的袭击,当时海合会成员国之间的反恐情报合作仅限于双边或非正式的多边形式,海合会内部也缺乏基于共享情报合作的全面反恐战略。<sup>③</sup>

第二,签署、批准或加入反恐国际与区域公约。自 20 世纪 60 年代以来,沙特先后签署、批准或加入了《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》(1963)、《关于制止非法劫持航空器的公约》(1970)、《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》(1971)、《补充〈关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约〉的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》(1988)、《反对劫持人质国际公约》(1979)、《制止危及海上航行安全非法行为公约》(1988)、《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》(1988)、《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》(1991)、《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》(1997)、《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》(1999)、《制止核恐怖主义行为国际公约》(2005)、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(2005)等反恐国际公约<sup>④</sup>,以及《阿拉伯制止恐怖主义公约》(1998)、《伊斯兰会议组织打击国际恐怖主义公约》(1999)、《海湾阿拉伯国家合作委员会打击恐怖主义公约》(2004)、《阿拉伯打击

<sup>①</sup> Rory Miller, “The Gulf Cooperation Council and Counter-Terror Cooperation in the Post-9/11 Era: A Regional Organization in Comparative Perspective,” *Middle Eastern Studies*, Vol. 58, No. 3, 2022, p. 442.

<sup>②</sup> “GCC Declares Its Full Support to Terror Fight,” *Arab News*, October 9, 2002, <https://www.arabnews.com/node/224899>, 上网时间:2022 年 6 月 10 日。

<sup>③</sup> Rory Miller, “The Gulf Cooperation Council and Counter-Terror Cooperation in the Post-9/11 Era: A Regional Organization in Comparative Perspective,” p. 443.

<sup>④</sup> 截至 2019 年 3 月,沙特已签署 16 项有关打击恐怖主义及恐怖融资的联合国公约,积极执行联合国安理会第 1267 号、第 1989 号、第 1988 号、第 1373 号和第 2170 号等相关反恐决议。参见“Saudi Arabia Counterterrorism,” *The Embassy of the Kingdom of Saudi Arabia*, April 2019, p. 2, [https://www.saudiembassy.net/sites/default/files/White%20Paper\\_Counterterrorism\\_April2017\\_1.pdf](https://www.saudiembassy.net/sites/default/files/White%20Paper_Counterterrorism_April2017_1.pdf), 上网时间:2021 年 1 月 8 日。

洗钱和资助恐怖主义公约》(2010)等区域反恐公约,<sup>①</sup>其中半数是在阿卜杜拉时期签署、批准或加入的。同时,沙特积极参与执行联合国安理会第1267号、第1989号、第1988号、第1373号和第2170号有关打击恐怖主义的决议,支持通过国际合作与协调加强国内反恐能力,推动沙特与其他国家开展反恐部门间的对话与合作。

第三,在不同层面提升金融反恐的机制化水平。金融反恐以切断涉恐资金来源、防范恐怖组织滥用金融系统融资为主要目标,是沙特反恐实践的重要组成部分。沙特政府重视在不同层面提升金融反恐的机制化水平:在国内层面,沙特政府于2003年5月出台银行监管新规,禁止私人慈善机构和救援组织<sup>②</sup>将资金转移至海外。在区域层面,沙特以海合会成员国的身份参与反洗钱“金融行动特别工作组”(Financial Action Task Force, FATF)的行动。2004年11月,在沙特的支持下,“中东北非金融行动特别工作组”(Middle East and North Africa Financial Action Task Force, MENAFATF)在彼时的中东金融中心巴林成立,以加快国际反洗钱和反恐融资标准在海湾地区的实施。2017年5月,沙特与海合会其他五个成员国联合美国发起成立“打击恐怖主义融资中心”(Terrorist Financing Targeting Center, TFTC)<sup>③</sup>,通过共享情报、协调行动和整合资源,监测、跟踪和评估海合会国家的资金流情况和交易信息,共同打击资助恐怖主义的金融网络、应对地区恐怖主义威胁,实现次区域层面金融反恐的机制化。在国际层面,沙特政府与美国、英国等西方国家政府开展合作,进一步限制为恐怖主义活动提供资金的沙特慈善机构在境内外的活动。2003年利雅得“5·12”连环爆炸案发生后,沙特与美国成立情报特别工作组,共同调查恐怖组织融资问题,并就资金线索、银行记录和帐户信息建立情报交换机制。美国联邦调查局和美国国税局刑事调查处还专门为沙特组织打击恐怖主义融资方面的培训,提升沙特金融从业人员打击涉恐融资的能力。沙特和美国向联合国安理会提出联合申请,要求将哈拉曼伊斯兰基金会(AI-Haramain Islamic Foundation)<sup>④</sup>在肯尼亚、巴基斯坦、坦桑尼亚

① 《消除国际恐怖主义的措施:秘书长的报告》,联合国,A/62/150,2007年7月27日,第17-19、25页, <https://undocs.org/pdf?symbol=zh/A/62/160>,上网时间:2021年1月8日。

② 这项规定未对穆斯林世界联盟、国际伊斯兰救济组织、世界穆斯林青年大会等总部设在沙特的多边组织的资金转移作出限制。

③ 自2017年5月成立至2020年7月,“打击恐怖主义融资中心”针对全球60多个恐怖主义实体和个人,先后五次发布联合制裁名单。名单上的制裁对象除“伊斯兰国”、“基地”组织等恐怖组织外,也包括具有争议的伊斯兰革命卫队、巴斯民兵相关企业等伊朗目标,以及黎巴嫩真主党等受伊朗支持的目标。参见“Terrorist Financing Targeting Center Sanctions Network of ISIS-Linked Financial Facilitators and Money Services Businesses,” *U. S. Department of the Treasury*, July 15, 2020, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1057>,上网时间:2021年9月27日。

④ 哈拉曼伊斯兰基金会于1998年在巴基斯坦卡拉奇成立,1992年将总部迁至利雅得,同年在索马里设立分支机构。2001年,该基金会被美国政府列为“特别指定的恐怖实体”。

和印度尼西亚的分支机构列入恐怖主义支持者名单。在美方施压下,沙特当局于 2004 年 6 月宣布解散哈拉曼伊斯兰基金会。金融反恐机制化水平的提高,使得沙特在反洗钱和打击恐怖主义融资领域的努力日益受到国际社会的认可。在后阿卜杜拉时期,继 2015 年 1 月成为反洗钱“金融行动特别工作组”观察员国后,沙特于 2019 年 6 月获接纳为“金融行动特别工作组”正式成员国,成为首个获此资格的阿拉伯国家。

**第四,维护官方宗教权威,降低宗教极端主义风险。**沙特不仅将恐怖主义视为一系列暴力行为,而且大力批判恐怖主义借伊斯兰教之名合法化暴力行为的激进思想。<sup>①</sup>打击恐怖主义和其他形式暴力极端主义的斗争,不仅是沙特官方与恐怖分子、暴力极端分子之间在物理空间的战斗,也是双方之间围绕伊斯兰教话语权合法性与权威性的“思想战”。沙特常年保守的宗教政策和社会环境为原教旨主义、宗教激进主义和宗教极端主义的滋生提供了土壤。宗教极端势力利用沙特国内权力斗争、发展失调、治理赤字的现实,以及保守宗教势力宣传的反西方思潮,逐渐发展出一套强调暴力抗争的政治话语,试图通过对穆斯林进行所谓的“正统性”改造来“净化伊斯兰教”。

20 世纪 90 年代末,沙特国内兴起了被称为“圣战萨拉菲谢赫”(shuyukh al-Salafiyyah al-Jihadiyya)的群体。该群体通过签发“法特瓦”(宗教法令)、发布声明、著书立说等方式,为跨国“圣战”运动提供宗教正当性,“现代史上首次出现了沙特宗教学者发现自己能为‘圣战’分子提供全球性意识形态的情况”。<sup>②</sup> 沙特官方宗教机构两大代表人物——沙特大穆夫提阿卜杜勒·阿齐兹·本·巴兹(Abd al-Aziz ibn Baz)和教法学家穆罕默德·本·乌赛敏(Mohammed bin Uthaymin)于 1999 年和 2001 年相继离世后,沙特官方宗教权威日渐式微。为应对这一局面,沙特当局开始将“觉醒”(Sahwa)运动领导层纳入体制内,应对宗教极端主义不断挑战和稀释沙特官方宗教话语权的局面。“觉醒”运动不仅从意识形态层面对圣战萨拉菲分子进行谴责,还依靠广泛的基层网络进行反“基地”组织叙事的社会动员,强烈谴责恐怖组织在沙特境内制造的自杀式袭击。在沙特政府的支持下,多位“觉醒”运动代表人物公开支持当局的反恐立场和举措,批评奥萨马·本·拉登,呼吁政治反对派与政府进行对话,为缓和反对派与政权之间的紧张关系发挥了重要作用。一些“基地”组织成员被“觉醒”运动成员劝服后,

<sup>①</sup> Naef Bin Ahmed Al-Saud, “Saudi Arabia’s Strategy to Combat Terrorism: An Insider’s Perspective,” p. 74.

<sup>②</sup> Saud Al-Sarhan, “The Struggle for Authority: The Shaykhs of Jihadi-Salafism in Saudi Arabia, 1997–2003,” in Bernard Haykel, Thomas Hegghammer and Stéphane Lacroix, eds., *Saudi Arabia in Transition: Insights on Social, Political, Economic and Religious Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 181.

主动向沙特当局自首。“觉醒”运动支持政府反恐的立场使得官方宗教学者重拾权威。圣战萨拉菲分子被官方形容为“偏离伊斯兰教教义、行为出格一群人”。<sup>①</sup> 2003年,沙特当局逮捕大批圣战萨拉菲分子。为维护官方宗教机构的权威,沙特王室颁布多项国王令禁止批评沙特大穆夫提和最高宗教机构“高级学者委员会”(Hay'at Kibar al-'Ulama)。2007年10月,沙特教令机构创建官方法特瓦网站,将其作为沙特发布合法教令的唯一官方平台,维护官方宗教权威。2010年,阿卜杜拉国王签发国王令,规定只有经正式批准的宗教学者即“高级学者委员会”的21名成员才有资格发布宗教法令。该委员会还设立“学术研究和教令常委会”,以监督宗教法令的发布程序,防止未经官方授权的学者滥发教令以挑战官方宗教话语权和权威。

**第五,通过建立对话平台、重建伊斯兰学术话语体系、加大网络空间极端主义治理等手段,推进去极端化计划的实施。**阿卜杜拉时期,沙特政府将去极端化作为反恐战略的重要内容,通过建立公共和私人机构,提高社会对极端主义意识形态的认知水平和辨别能力,倡导不同宗教、政治和意识形态团体之间开展对话。沙特的去极端化计划,具体包括以下四方面内容。

其一,制定“预防、康复和善后关爱”(Prevention, Rehabilitation and After-Care,简称PRAC)战略。由沙特内政部制定的“预防、康复和善后关爱”战略由三部分组成:“预防”旨在切断极端主义与个人之间的联系,防止个人接触极端思想和加入极端组织,在社会层面提高公众对极端主义危害性的认知和对曲解伊斯兰教教义的辨别能力;“康复”旨在对受极端思想感染群体进行“思想矫正”,通过对话、教育、感化等手段,说服和规劝其放弃极端思想、暴力观念和行为“脱离接触”;“善后关爱”旨在借助专业人士、社会网络、家庭等力量,运用物质激励、职业培训、社会监督等手段,鼓励完成“思想矫正”的人员重新融入社会,帮助其提升就业技能,回归正常生活。<sup>②</sup> 为实施这一战略,沙特内政部于2006初在利雅得成立“穆罕默德·本·纳伊夫咨询和辅导中心”(Mohammad bin Nayef

<sup>①</sup> Saud Al-Sarhan, “The Struggle for Authority: The Shaykhs of Jihadi-Salafism in Saudi Arabia, 1997–2003,” pp. 205–206.

<sup>②</sup> 关于沙特“预防、康复和善后关爱”战略的研究,参见 Andreas Casptack, “Deradicalization Programs in Saudi Arabia: A Case Study,” *Middle East Institute*, June 10, 2015, <https://www.mei.edu/publications/deradicalization-programs-saudi-arabia-case-study>; Bandar A. Alsubaie, *Countering Terrorism in the Kingdom of Saudi Arabia: An Examination of the Prevention, Rehabilitation, and After-Care strategy (PRAC)*, Ph. D. dissertation, University of New Haven, 2016, [https://www.cve-kenya.org/media/library/Alusbaie\\_2016\\_Running\\_head\\_Counterring\\_Terrorism\\_in\\_the\\_KSA\\_The\\_PRAC\\_STRATEGY.pdf](https://www.cve-kenya.org/media/library/Alusbaie_2016_Running_head_Counterring_Terrorism_in_the_KSA_The_PRAC_STRATEGY.pdf), 上网时间:2020年10月18日;胡雨:《国际反恐斗争中的去极端化研究——以沙特PRAC战略为个案分析》,载《国际论坛》2012年第5期,第19–25页;王杏芝:《全球恐怖主义治理:恐怖分子“去极端化”改造的视角》,外交学院博士论文,2018年6月,第93–147页。

Counseling and Care Centre), 标志着沙特反恐的主要任务开始从遏制“基地”组织境内活动能力、阻止恐怖组织进一步招募成员, 向帮助极端分子放弃激进思想和行为后重新融入社会等领域扩大。

其二, 建立对话平台弘扬伊斯兰教宽容与和平的教义理念。2012 年成立的阿卜杜拉国王国际跨宗教与跨文化对话中心“通过由国家组成的缔约方理事会和由宗教领袖组成的董事会, 构建起一套双重治理结构”<sup>①</sup>, 是沙特在去极端化领域向国际社会提供的重要公共产品。沙特反对将恐怖主义与伊斯兰教相挂钩的做法, 强调反恐也需要打击针对穆斯林和伊斯兰教的暴力极端言论。“散布暴力言论者的危险性不亚于犯下恐怖主义行为的人。如果不与其斗争, 可能会让我们陷入进一步的暴力、杀戮和恐怖主义恶性循环。”<sup>②</sup>后阿卜杜拉时期, 沙特政府的去极端化计划延续了此前侧重揭露和驳斥宗教极端主义、传播伊斯兰教宽容和温和理念、加强国际合作的总体思路, 但开始创新地使用数字手段对网络上的极端主义言论进行监测、分类和分析。2017 年 5 月, 沙特发起成立“打击极端主义意识形态全球中心”(Global Center for Combating Extremist Ideology, 简称 Etidal)。

其三, 以学术研究推动重建伊斯兰学术话语体系, 通过重新阐释遭极端组织滥用的宗教概念和扭曲的教义, 对抗宣扬宗教极端主义的话语体系。沙特国王大学于 2009 年启动倡导温和伊斯兰教义的中间主义研究项目, 并于 2015 年出版六卷本《中间主义研究百科全书》(*Encyclopedia of Wasatīya*)<sup>③</sup>, 这是沙特政府落实“柔性反恐”战略的重要措施之一。沙特政府发起的中间主义研究项目, 试图将“吉哈德”(jihād) 的运用范围限定在防御层面, 同时对“定叛”(takfīr) 观念进行反思<sup>④</sup>, 以此纠偏社会中普遍存在的对伊斯兰教教义的误读和滥用, 提高公众对宗教极端势力通过曲解教义为暴力行为提供宗教正当性的辨识能力。

其四, 加大对网络空间极端主义的治理。随着网络空间恐怖主义的兴起, 恐怖组织利用社交媒体招募成员和传播极端意识形态日益成为世界各国的挑战。美国布鲁金斯学会 2015 年发布的一项研究指出, 该年在推特上公开支持“伊斯

① “Who We Are,” KAICIID, <https://www.kaiciid.org/who-we-are>, 上网时间: 2023 年 1 月 8 日。

② 参见 Christopher Boucek, “The Sakinah Campaign and Internet Counter-Radicalization in Saudi Arabia,” *CTC Sentinel*, Vol. 1, Iss. 9, August 2008, [https://carnegieendowment.org/files/CTCSentinel\\_Vol1Iss9.pdf](https://carnegieendowment.org/files/CTCSentinel_Vol1Iss9.pdf), 上网时间: 2022 年 1 月 2 日。

③ 《中间主义研究百科全书》共六卷, 各卷标题分别为:《中间主义导论》(第一卷)、《推理和信仰中的中间主义》(第二卷)、《宣教与处事中的中间主义》(第三卷)、《国际关系中的中间主义》(第四卷)、《公民和文明视域中的中间主义》(第五卷)和《道德和心理教育中的中间主义》(第六卷)。

④ Satoru Nakamura, “The Tenets of Jihād and Takfīr in the Emerging Concept of Wasatīya (Moderation) as Counterterrorism in Saudi Arabia,” *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 13, No. 3, 2019, p. 329.

兰国”组织的帐号保守估计约有 4.6 万个,最多可能达 9 万个。<sup>①</sup>早在 2006 年 10 月,沙特伊斯兰事务部便发起了旨在打击网络极端主义的“静默运动”(Sakinah Campaign)。该运动通过宗教学者与寻求宗教知识的个人之间的在线互动,劝服个人远离极端主义,遏制极端主义在互联网空间的传播。2008 年沙特内阁通过新的信息安全法,对任何创建恐怖组织网站、与恐怖组织头目交流、为恐怖组织筹集资金、利用互联网散布极端主义或恐怖袭击战术信息的个人,处以最高 10 年监禁或 500 万里亚尔(约合 130 万美元)罚款的处罚措施。<sup>②</sup>

**第六,加大边境执法力度,维护边境安全。**为防止恐怖分子非法入境,沙特政府建立了覆盖边境地区的安全网络。沙特内政部在入境口岸使用旅行证件安全技术、国际航班承运人员信息预报(Advanced Passenger Information, API)和生物识别筛查等先进技术,密切监控入境和出境航班的乘客名单,严防恐怖分子尤其是“回流”的恐怖组织成员入境沙特。防范海上恐怖主义也成为沙特政府反恐工作的重要内容。“阿拉伯之春”以来,海湾地区局势一度紧张,针对油轮和海湾沿岸基础设施的海上恐怖主义呈现高发态势。负责沙特领海内海岸安全的边境警卫队通过扩大搜索行动范围,在陆地和海上边界进行定期巡逻,及时发现和制止边境地区的恐怖主义活动。

## (二) 沙特反恐战略的限度

阿卜杜拉时期,沙特官方的反恐模式体现了刚性反恐和柔性反恐相结合的策略和思路。沙特基于多域融合的反恐理念与刚柔并济的反恐模式,依靠反恐国际合作与加强自身反恐能力建设,在反恐实践中有效打击了国内恐怖主义势力,遏制了宗教极端思想的传播与扩散。但沙特反恐战略本身仍存在一定局限性,主要表现为反恐对象和反恐主体错位,反恐工具化和功利化色彩浓厚,去极端化成本过高、路径偏差和范畴狭隘等问题。

首先,反恐对象和反恐主体错位。仅以恐怖组织和极端团体成员大多为青年,以及青年相较于其他年龄段群体更易受到极端思想、暴力观念和恐怖主义蛊惑的事实作为政策制定依据,进而将青年作为反恐的主要对象而非反恐主体的政策思路,忽视了青年在反恐和去极端化领域的特殊作用。阿卜杜拉时期,沙特反恐战略存在反恐对象和反恐主体错位的现象。沙特学者也承认该国反恐战略存在这一局限性,坦言“如果青年被视为问题的一部分,那么他们也可以成为解

<sup>①</sup> J. M. Berger and Jonathon Morga, “The ISIS Twitter Census: Defining and Describing the Population of ISIS Supporters on Twitter,” *The Brookings Institution*, March 2015, p. 9, [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/03/isis-twitter-census-berger-morgan/brookings-analysis-paper\\_jm-berger\\_final\\_web.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/03/isis-twitter-census-berger-morgan/brookings-analysis-paper_jm-berger_final_web.pdf), 上网时间:2020年3月6日。

<sup>②</sup> Christopher Boucek, “The Sakinah Campaign and Internet Counter-Radicalization in Saudi Arabia,” p. 4.

决方案的重要组成部分”。<sup>①</sup> 萨勒曼国王上台后,尤其是其子穆罕默德·本·萨勒曼被立为王储以来,沙特逐步调整了国内反恐的思路。穆罕默德王储日益重视青年在国家现代化、经济转型、打击极端主义和促进宽容理念传播等方面扮演的角色,强调青年在国家实施“2030 愿景”、实践文明对话和文化交流、推动伊斯兰教温和化改革等方面的主体作用,纠正了阿卜杜拉时期政府在反恐战略实施过程中忽视将青年纳入反恐主体的不足。

其次,反恐工具化和功利化色彩浓厚。“阿拉伯之春”以来,沙特和伊朗围绕地区事务主导权开展了激烈争夺,中东地区陷入长达十余年的阵营化对抗,地区格局持续失衡。沙特将伊朗的地区扩张视作“支持恐怖主义”的行为,遂以“反恐”名义联合域内外国家打压伊朗及其支持的地区代理人。这一逻辑很大程度在后阿卜杜拉时期仍主导着沙特地区反恐政策的制定及实践,无论是 2015 年 3 月对也门胡塞武装的军事打击,同年 12 月发起成立排除伊朗的“伊斯兰国家反恐军事联盟”(Islamic Military Counter Terrorism Coalition, IMCTC),还是 2016 年 1 月以“犯有恐怖主义罪行”为由处决什叶派教士尼姆尔(Nimr Baqir al-Nimr),均凸显了沙特将反恐工具化、功利化以服务同伊朗地缘政治对抗的政策思路。

最后,去极端化计划本身存在局限性。以去极端化为核心、预防犯罪为导向的“预防、康复和善后关爱”战略,是沙特国家反恐战略的重要组成部分。这一计划虽实现了八至九成<sup>②</sup>的极端思想矫正成功率<sup>③</sup>,但在三个维度存在局限性:

一是成本过高。阿卜杜拉时期,沙特政府投入 3.67 亿美元用于去极端化计划的实施。<sup>④</sup> 参加去极端化计划的被拘留者通常要接受 8~12 周的“思想矫正”,若实际矫正周期超过 12 周,被拘留者可向内政部申请每天 1,000 沙特里亚尔(约

---

<sup>①</sup> Sumanto Al Qurtuby and Shafi Aldamer, “Terrorism and Counterterrorism in Saudi Arabia,” p. 71.

<sup>②</sup> 沙特官方声称,去极端化计划的成功率在 80%~90%之间,而 10%~20%的失败率包括拒绝参加去极端化的被拘留者和未能完成思想矫正的群体。有专家认为,在评估去极端化计划的实际效果时,通常需要五年时间才能准确衡量累犯率。参见 Christopher Boucek, “Saudi Arabia’s ‘Soft’ Counterterrorism Strategy: Prevention, Rehabilitation, and Aftercare,” p. 21.

<sup>③</sup> Christopher Boucek, “Extremist Re-education and Rehabilitation in Saudi Arabia,” in Tore Bjørgo and John Horgan, eds., *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement*, London and New York: Routledge, 2009, p. 222.

<sup>④</sup> Najah Al-Osaimi, “The Saudi Approach to Returning Jihadis,” *USC Center on Public Diplomacy*, July 12, 2016, <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/saudi-approach-returning-jihadis>, 上网时间:2020 年 1 月 17 日。

合 267 美元)的赔偿。<sup>①</sup>除花费大量资金聘请专业人士、维持机构运营外,沙特政府还为参加去极端化计划的单身人士提供婚介服务,并支付婚礼、嫁妆、住房、家具和汽车等费用。<sup>②</sup>耗费巨资的去极端化计划不仅增加政府财政负担,难以在也面临极端主义威胁的其他发展中国家和欠发达国家复制推广。

二是路径偏差。在实施路径上,沙特去极端化计划侧重心理矫治,相对偏离对极端主义滋生土壤进行源头治理的路径。从恐怖主义的发生机制来看,心理因素只是作为中介因素发挥作用。<sup>③</sup>发展失衡、贫富差距、失业问题、社会不公引发的不满情绪、政治表达渠道受限、家庭内部冲突、暴力观念代际传递等社会问题,是极端组织借以煽动仇恨、进而提供暴力解决方案的基础。阿卜杜拉时期,沙特政府虽努力推进渐进式改革,但对上述滋生极端主义的根源性问题治理相对滞后,尤其是“阿拉伯之春”爆发后,沙特政府为对抗伊朗而刻意塑造的教派主义叙事,导致什叶派等国内宗教少数群体的处境持续恶化,国内社会矛盾被进一步激化,极端主义的反噬效应愈加凸显。

三是范畴狭隘。在沙特,接受去极端化计划“思想矫正”的对象主要是罪行相对较轻的极端分子、参与宣扬极端主义的个人、恐怖组织的支持者或同情者<sup>④</sup>,而恐怖组织领导层的核心成员通常不被纳入这一计划。将恐怖组织外围成员而非核心成员作为思想矫正对象,暴露出沙特去极端化范畴过于狭隘的缺陷。“对恐怖活动的首要分子实施的矫治虽然更加困难,但是一旦成功就足以感召大量的恐怖组织成员自觉放弃暴力恐怖行为。”<sup>⑤</sup>过于狭隘的去极端化范畴,很大程度上制约了这一计划的实施效果。

## 四、结语

“9·11”事件引发了国际社会对沙特支持恐怖主义的质疑。美国发动的全球反恐战争导致美国与伊斯兰世界之间关系持续紧张,中东地区由此掀起了一

---

<sup>①</sup> 自 2005 年 6 月至 2007 年 11 月,沙特内政部收到的 32 起超期赔偿起诉案件中,起诉人全部获胜。这一赔偿制度被视为沙特政府减少极端分子反政府倾向的措施,政府以此向极端分子传递出“他们所鄙视的制度实际上对他们有利”的信号。参见 Christopher Boucek, “Saudi Arabia’s ‘Soft’ Counterterrorism Strategy: Prevention, Rehabilitation, and Aftercare,” pp. 18–19.

<sup>②</sup> Michael J. Williams and Samuel C. Lindsey, “A Social Psychological Critique of the Saudi Terrorism Risk Reduction Initiative,” *Psychology, Crime & Law*, Vol. 20, No. 2, 2014, p. 138.

<sup>③</sup> 兰迪:《沙特阿拉伯恐怖主义犯罪预防制度研究》,载《北京警察学院学报》2019 年第 3 期,第 104 页。

<sup>④</sup> Christopher Boucek, “Saudi Arabia’s ‘Soft’ Counterterrorism Strategy: Prevention, Rehabilitation, and Aftercare,” p. 22.

<sup>⑤</sup> 兰迪:《沙特阿拉伯恐怖主义犯罪预防制度研究》,第 104 页。

轮反美高潮,刺激了地区极端恐怖势力的抬头,恐怖主义逐渐从冲突国家向沙特境内渗透和蔓延。阿卜杜拉时期,面对恐怖主义威胁加剧、国家形象恶化、反恐能力薄弱、同盟友美国关系紧张等现实问题,沙特当局将反恐提升至国家战略高度。

从反恐理念看,沙特政府秉持多域融合的综合反恐理念,多措并举实施国家反恐战略和开展反恐国际合作。在政治领域,沙特积极为伊斯兰教正名,区分恐怖主义暴行和巴勒斯坦人民为实现合法权利进行的正义斗争;在外交领域,沙特倡导泛伊斯兰团结,借助联合国平台宣示本国反恐立场;在安全领域,沙特注重与盟友分享反恐情报,通过机制化安排提升本国反恐能力;在社会领域,沙特政府实施“有限赦免”政策,帮扶弱势群体,推进国内改革和开展去极端化工作;在法律领域,沙特在健全国内反恐法律法规的同时,批准或加入联合国反恐公约。

从反恐模式看,沙特政府建立了以提升国内反恐能力建设为核心,以金融反恐和去极端化为双翼,符合本国国情和地区实际、战术性反恐与战略性反恐相结合的反恐模式。其中,战术性反恐追求通过军事手段对恐怖主义进行“刚性治理”,旨在消除恐怖主义在物理空间的短期威胁,采取先发制人战术,发现、摧毁和击败恐怖组织,震慑恐怖分子。战略性反恐追求通过非军事手段对恐怖主义进行“柔性治理”,旨在消除恐怖主义在社会层面的长期威胁,侧重使用教育、经济、文化、法律等非军事手段,根除滋生和助长极端意识形态和恐怖主义的土壤。

从反恐实践看,沙特政府注重在六大领域实施国家反恐战略。一是通过推动建立反恐国际合作机制、建立民间层面反恐多边平台、主导和协调区域层面反恐事务和反恐政策等,积极开展反恐国际和区域合作。二是签署、批准或加入反恐国际公约与区域公约。三是从不同层面提升金融反恐的机制化水平。四是维护官方宗教权威,降低宗教极端主义风险。五是通过制定去极端化计划、建立对话平台、重建伊斯兰学术话语体系、加大网络空间极端主义治理等手段,推进去极端化工作。六是加大边境执法力度,维护边境安全。

从反恐成效看,沙特的反恐战略有效打击了国内恐怖主义势力,遏制了宗教极端思想的传播与扩散。但这一战略本身仍存在局限性,主要表现为反恐对象和反恐主体错位,反恐工具化和功利化色彩浓厚,去极端化计划成本过高、路径偏差和范畴狭隘。尤其是阿卜杜拉执政后期沙特将反恐工具化以服务同伊朗进行地缘政治博弈的政策思路,在萨勒曼时期得以延续并扩大,实际上削弱了沙特与中东国家合作反恐的努力。

(责任编辑:赵 军 责任校对:李 意)