

## 撒哈拉以南非洲国家去极端化论析<sup>\*</sup>

王 涛 李 洁

**摘 要：**撒哈拉以南非洲国家的去极端化经历了从社会、政治改造到军事打击，再回归全领域治理的发展过程。冷战时期，这些国家致力于将当时逐渐兴起的伊斯兰极端主义团体纳入本土体制。冷战结束后，这些国家则试图对伊斯兰极端主义团体的政治化转型进程加以规范和控制。“9·11”事件后十年，随着美国反恐战争强力介入撒哈拉以南非洲，该地区的去极端化进程被片面简化为反恐。2010年以后，撒哈拉以南非洲国家重新重视军事手段以外的去极端化方案，引入一系列法律、教育和社会、经济新举措，呈现出全领域去极端化的新态势。在撒哈拉以南非洲国家，全领域的去极端化不排斥在明辨是非、善恶的基础上达成和解并探寻宽恕与妥协的可能，其实践已取得一定成效。

**关 键 词：**撒哈拉以南非洲；伊斯兰极端主义；去极端化；反恐

**作者简介：**王涛，博士，云南大学非洲研究中心教授（昆明 650091）；李洁，云南大学非洲研究中心 2017 级硕士研究生（昆明 650091）。

**文章编号：**1673-5161(2020)02-0115-22

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

---

<sup>\*</sup> 本文系 2016 年度国家社会科学基金重大项目“全球伊斯兰极端主义研究”（16ADZ096）的阶段性成果，并获得云南大学青年英才培育计划资助。

极端主义是指极端思想外化为系统、成体系的观念主张,或兼以这些观念主张为基础的有目标、有计划的行动实践。<sup>①</sup> 不管极端主义是否走向暴力,都是以观念上的激进化为前提的,它们的区别仅在于实践方式的分歧。而暴力的伊斯兰极端主义组织就是恐怖主义组织。<sup>②</sup> 由此可见,反恐作为打击暴力伊斯兰极端主义的一种手段,是去极端化策略的组成部分,也是军事层面的去极端化。同时,去极端化还包括思想观念、法律、社会经济层面等领域的相关举措。<sup>③</sup>

撒哈拉以南非洲(下文简称“撒南非洲”)国家早在冷战时期就已经关注伊斯兰极端主义问题并采取了一系列去极端化举措。这些措施取得了一些成效,但也留下隐患,从而为外部干涉与暴力打击提供了理由。随着“9·11”事件以来美国反恐战争的广泛开展,撒南非洲也被裹挟其中,并形成以外力为主导、以反恐为手段的简单、粗暴、片面的去极端化策略。经过十多年的实践,撒南非洲国家逐渐意识到反恐的局限性,由此呈现出新的去极端化特征。本文以撒南非洲国家针对伊斯兰极端主义的去极端化为研究对象,从历史性的视角探讨该地区去极端化的各种实践及其经验教训。

## 一、从社会改造到政治规训：20 世纪中后期的去极端化

冷战时期,美苏在撒南非洲的争夺遮蔽了伊斯兰极端主义问题的潜在威胁,撒南非洲国家反而有相对灵活的空间来自主规范当时逐渐兴起的伊斯兰极端主义团体。随着冷战结束,欧美国家开始对非洲进行全方位的“政治民主化”改造。多党制恢复、政治性非政府组织的崛起填补了以往非洲国家的权力真空,给伊斯兰极端主义团体的政治化转型创造了条件。随着非洲“弱政府”格局的出现,撒南非洲国家逐步丧失了对去极端化战略与政策进行自主选择的余地。

### (一) 纳入本土的社会化改造：冷战时期的去极端化

埃及穆斯林兄弟会(Muslim Brotherhood)内部极端派别的出现,以及从其分化出的极端组织,标志着伊斯兰极端主义在当代非洲的最初发展,它是伴随伊斯

<sup>①</sup> 金宜久、吴云贵:《当代宗教与极端主义》,北京:中国社会科学出版社 2008 年版,第 140 页。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国反恐怖主义法》总则第三条规定,“国家反对一切形式的以歪曲宗教教义或者其他方法煽动仇恨、煽动歧视、鼓吹暴力等极端主义,消除恐怖主义的思想基础。”这明确表明极端主义首先是思想上的激进化,恐怖主义则是思想激进化基础上的暴力行动。因而本文在讨论伊斯兰极端主义时所使用的恐怖主义组织,等同于暴力的伊斯兰极端主义组织。

<sup>③</sup> 李捷:《世界暴力极端主义实践与理论研究》,北京:中国社会科学出版社 2018 年版,第 9 页。

兰复兴运动的发展而变化的。<sup>①</sup> 在 20 世纪 60 年代以前,以萨拉菲主义为代表的伊斯兰复兴运动以传统经院讲授的形式在撒南非洲传播展开。20 世纪 70 年代,随着全球油价上涨,沙特阿拉伯依托石油美元开展了更为积极主动的对外宗教输出战略。<sup>②</sup> 在此背景下,撒南非洲穆斯林群体中出现了通过实施沙里亚法反对“异端”、回归伊斯兰正统的思想与行动取向。20 世纪 70 年代末伊朗伊斯兰革命、苏联入侵阿富汗则引发了“全球圣战”浪潮。<sup>③</sup> 大批赴阿富汗参战的非洲穆斯林志愿者将圣战萨拉菲主义思潮引回国内,并以他们为核心组建了一批思想较极端的伊斯兰团体。当时这些团体的极端主义思想多停留在宣讲层面,其社会危害并不明确,故而撒南非洲国家政府主要采取了相对温和的本土化社会改造模式。

第一,纳入体制内的应对模式。一些国家将伊斯兰极端主义团体视为一类社会组织,采用对待其他社会组织的方式,试图将其纳入本土管理框架中。例如尼日尔政府于 1974 年成立全国穆斯林团体的管理机构“尼日尔伊斯兰协会”(The Islamic Association of Niger),负责管理、规范、引导各类伊斯兰团体的活动,以此对萌芽状态的伊斯兰极端主义团体进行“纠偏”,从宣讲内容、宗教仪式等方面祛除其部分极端性元素,进而构建起全国性伊斯兰监控网络,以服务于由国家主导的伊斯兰教传播。<sup>④</sup> 马里政府也于 1980 年设立类似机构——“马里伊斯兰团结与进步协会”(Maliens Association for Unity and Progress of Islam),试图建立国家监管体制。但在实践中,该协会逐渐成为不同宗教团体间的利益协调者与矛盾仲裁者。面对萨拉菲主义者对苏菲主义的抨击,该协会居间调解,试图维系各教派间的势力均衡。随着沙特阿拉伯宗教援助的强化,协会越来越偏向萨拉菲主义团体。不过无论如何,此时的伊斯兰极端主义团体仍处于国家的监管下。<sup>⑤</sup> 即使 1978 年在沙特阿拉伯援助下建立的、影响遍及乍得湖区各国的“伊扎拉协会”(Izala Soicety),也受到该地区各国政府的有效监管。这种将伊斯兰

<sup>①</sup> 李群英:《全球化背景下的伊斯兰极端主义》,北京:中国政法大学出版社 2007 年版,第 134-135 页。

<sup>②</sup> 王涛、宁彧:《萨拉菲主义在撒哈拉以南非洲的传播、极端化及其影响》,载《阿拉伯世界研究》2018 年第 4 期,第 49 页。

<sup>③</sup> ICG, *Exploiting Disorder: Al-Qaeda and the Islamic State*, Brussels: International Crisis Group, March 14, 2016, p. 1.

<sup>④</sup> Sebastian Elischer, “The Management of Salafi Activity in Africa: African State Strategies and Their Consequences in the Sahel,” *Leuphana University of Lüneburg*, 2019, [https://sites.clas.ufl.edu/sahelresearch/files/Elischer\\_Africa-Research\\_Initiative\\_final.pdf](https://sites.clas.ufl.edu/sahelresearch/files/Elischer_Africa-Research_Initiative_final.pdf), 登录时间:2020 年 2 月 5 日。

<sup>⑤</sup> Ibid.

极端主义团体纳入政府体制的实践产生了一定成效。政府通过为这些团体提供合法性身份、运营场所乃至资金补贴的方式,对其活动进行了规范。尽管极端主义思想仍有传播,但仅局限于宣教和论辩。

第二,宗教整合性的应对模式。一些撒南非洲国家将传入的伊斯兰极端主义思想视为有力的意识形态并加以利用,将其作为国家整合的精神资源。撒南非洲国家多是在 20 世纪 60 年代以后新建的“人造国家”。它们独立后普遍面临国家边界与族群边界错位、国家利益与族群利益对立、国家观念与族群观念龃龉的严峻挑战。相比于某些国家致力于建构“国家民族”的尝试,<sup>①</sup>一些以穆斯林为主体的撒南非洲国家则试图以宗教统一认同“覆盖”族群差异化认同,以此推进国家的整合。例如,毛里塔尼亚政府于 1974 年正式承认伊斯兰极端主义团体“伊斯兰祈祷团”(Jemaa Islamiyya),并于 1979 年成立“伊斯兰高等研究所”(Institut Supérieur d'Études et de Recherche Islamiques)协助“伊斯兰祈祷团”在全国各地成立分会,鼓励全国清真寺采纳其宗教主张。通过这一举措,“伊斯兰祈祷团”转变为官方意识形态机构,它所宣扬并实践的沙里亚法(伊斯兰教法),在一定程度上为毛里塔尼亚的国家整合提供了宗教助力。<sup>②</sup>

在更多情况下,由于部分国家的政府孱弱,无力干涉这些团体的活动,甚至连基本的登记与审查工作都无力开展,因此根本谈不上任何有针对性的举措,而只能任其发展。其中就有不少宣扬极端主义思想但同时从事社区减贫的非政府组织。一般而言,它们之间有一部分组织属于具有极端色彩、不进行暴力活动的伊斯兰组织(见表 1)。它们的活动在很多情况下甚至取代了地方政府的职能。而一批获得境外势力支持的跨国伊斯兰非政府组织,更令撒南非洲国家的政府鞭长莫及。其中,沙特阿拉伯支持的穆斯林世界联盟、世界穆斯林青年大会在对非洲援建清真寺、伊斯兰中心以及资助朝觐、留学等方面,影响尤为巨大,其分支遍布非洲数十国。

---

① 建构“国家民族”是指在承认国内存在多个民族的前提下,政府从政治经济一体化、民族文化一体化、国民性格培养、国民心理孕育等方面着手,建设统一现代民族的过程。这种现代民族即“国家民族”。参见李安山:《非洲民族主义研究》,北京:中国国际广播出版社 2004 年版,第 286 页。

② Alex Thurston, *Mauritania's Islamists*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012, pp. 1-16.

表 1 20 世纪 80 年代以来活跃在撒南非洲的伊斯兰组织

跨国伊斯兰非政府组织	分布国家
伊斯兰非洲救济局 (Islamic African Relief Agency)	乍得、肯尼亚、马里、塞内加尔、苏丹、南非
美国伊斯兰救济局 (The Islamic American Relief Agency)	乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚、马里、尼日利亚、塞内加尔、索马里、苏丹、坦桑尼亚、乌干达
穆斯林世界联盟 (Muslim World League)	布基纳法索、布隆迪、刚果共和国、埃塞俄比亚、加蓬、肯尼亚、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、科摩罗、莫桑比克、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂、索马里、南非、苏丹、坦桑尼亚、乌干达
世界伊斯兰号召协会 (World Islamic Call Society)	布基纳法索、刚果民主共和国、几内亚、马拉维、塞内加尔、塞拉利昂、南非、苏丹、乌干达
世界穆斯林青年大会 (World Assembly of Muslim Youth)	几乎辐射全部非洲伊斯兰国家
伊斯兰大学联盟 (League of Islamic Universities)	肯尼亚、苏丹、乌干达
国际宣教和救济伊斯兰委员 (International Islamic Council for Da'wa and Relief)	布基纳法索、刚果民主共和国、几内亚、马拉维、塞内加尔、塞拉利昂、南非、苏丹、乌干达
国际穆斯林救济网 (International Muslim Relief Network)	索马里、苏丹
国际伊斯兰慈善基金会 (International Islamic Charitable Foundation)	乍得、埃塞俄比亚、肯尼亚、马里、毛里塔尼亚、尼日利亚、尼日尔、塞内加尔、索马里、苏丹、坦桑尼亚、乌干达
国际伊斯兰救济组织 (International Islamic Relief Organization)	布基纳法索、冈比亚、毛里塔尼亚、马拉维、塞内加尔、索马里、苏丹、乌干达
易卜拉欣·本·阿卜杜·阿齐兹·易卜拉欣基金会 (Ibrahim Bin Abdul Aziz al Ibrahim Foundation)	肯尼亚、索马里、苏丹
国际人文关怀 (Human Concern International)	贝宁、厄立特里亚、索马里、苏丹
国际慈善 (Mercy International)	埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、苏丹
非洲之角救济局 (Horn of Africa Relief Agency)	苏丹、索马里、肯尼亚、索马里、吉布提
全球伊斯兰救济 (Islamic Relief Worldwide)	加纳、苏丹
哈拉明伊斯兰基金会 (Al Haramin Islamic Foundation)	肯尼亚、苏丹、索马里、坦桑尼亚、乌干达
全球伊斯兰互助组 (Islamic Relied Worldwide)	马里、苏丹
真主独一基金会 (Al Tawhid Foundation)	乌干达、苏丹、坦桑尼亚

资料来源: M. A. Mohamed Salih, *Islamic NGOs in Africa: The Promise and Peril of Islamic Voluntarism*, Copenhagen: Centre of African Studies of University of Copenhagen, 2002, p. 19.

## (二) 合法化的政治规训：1990~2001 年间的去极端化

20 世纪 80 年代末 90 年代初,在苏东剧变冲击下,多党民主化浪潮席卷非洲。<sup>①</sup> 大批非暴力的伊斯兰极端主义团体已不满足于仅被承认为合法社团,它们更希望能在民主化浪潮中实现自身身份向政党或其他政治组织的转型。这些团体通过演讲、集会、游行等政治动员方式介入政治,不再局限于思想层面的宣教与辩论。撒南非洲各国政府此时因兼受内外变革的要求,尤其是改行竞争性多党制的压力,无法有效压制伊斯兰极端主义团体的“政治化”诉求与行动,只能被动或主动地认可这一变化。在此过程中,政府仍有意识地设置了政党化的“准入门槛”,在一定程度上引导了伊斯兰极端主义团体的政治化转型,使其基本不违反所在国法律,呈现出过程可能剧烈但结果相对可控的政治改造模式。但同时也出现了部分非暴力伊斯兰极端主义组织在政治化进程受挫后向暴力组织转变的现象,从而成为 21 世纪头十年恐怖主义的滥觞。

首先,伊斯兰极端主义团体向政党或政党支持组织转型。在一些撒南非洲国家,政府以允许伊斯兰极端主义者作为独立参选人的方式来回避伊斯兰极端主义团体的政党化要求。例如,毛里塔尼亚在 1994 年举行的首次多党地方选举中,就接受了作为独立候选人的伊斯兰极端主义者,这些人成功赢得全国 208 个选区中 17 个选区的胜利。<sup>②</sup> 而一些国家的政党为了获得伊斯兰极端主义团体的选票而与其合作,使后者演变为该政党在参选过程中的宣传动员性支持组织。例如“塞内加尔社会党”(Parti Socialiste du Sénégal)就与塞内加尔伊斯兰兄弟会(Islamic Brotherhoods)中的激进派提加尼教团(Tijanes)合作,从而赢得 1993 年总统大选。在此过程中,提加尼教团也主动抑制了自身的部分激进政治诉求。<sup>③</sup> 这种迂回地将伊斯兰极端主义团体政治化的过程,促使极端主义者变更自身主张,在政治上变得更温和。正是由于 1993 年塞内加尔选举的示范作用,1996 年成立的“社会主义与民主阵线”(Front pour le Socialisme et la Démocratie)、2000 年成立的“社会发展和改革运动”(Mouvement de la réforme pour le développement social)尽管都以圣战萨拉菲主义为核心意识形态,但它们在竞选

<sup>①</sup> 徐济明、谈世中主编:《当代非洲政治变革》,北京:经济科学出版社 1998 年版,第 58-121 页。

<sup>②</sup> Alex Thurston, *Mauritania's Islamists*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012, p. 16.

<sup>③</sup> Christof Hartmann, "Senegal's Party System: The Limits of Formal Regulation," *Democratization*, Vol. 17, No. 4, 2010, pp. 777-780.

中都有意识地淡化暴力“圣战”等极端主义主张。<sup>①</sup>

其次,非洲国家引入禁止成立“特殊政党”的法规,也促使一批想要“建党”的伊斯兰极端主义团体适度调整了自身诉求。1990年以来,40多个撒南非洲国家都修改了宪法、政党法或选举法,以禁止鼓吹“圣战”的“特殊政党”的组建,其中最常见的限制手段就是“拒绝注册”。<sup>②</sup>例如,肯尼亚伊斯兰极端主义团体“穆斯林人权组织”(Muslims for Human Rights)、“伊玛目和传教士委员会”(Council of Imams and Preachers)、“肯尼亚穆斯林与阿克萨之友最高委员会蒙巴萨分支”(The Mombasa branch of the Supreme Council of Kenya Muslims and the Friends of Al Aqsa)等联合组建的“肯尼亚伊斯兰党”(Islamic Party of Kenya)尽管在1992年多党化浪潮下也“粉墨登场”,但由于其成立后鼓吹暴力“圣战”并参与到1992年蒙巴萨恐怖袭击中,因而被视为恐怖主义组织并在1994年被拒绝登记参选。<sup>③</sup>与之相反,由倡导激进伊斯兰的艾哈迈德·阿卜杜拉·穆罕默德·桑比(Ahmed Abdallah Mohamed Sambi)所组织的科摩罗“民族正义阵线”(The National Front for Justice),因在1996年议会选举中改持温和伊斯兰立场,不仅顺利参选而且赢得了当年议会的3个议席。<sup>④</sup>

然而,仍有一批伊斯兰极端主义团体拒绝撒南非洲国家政府的法律“规训”,宁可放弃政治合法化机会,也要追求自身政治理念的达成。它们因此处于政治上“非法”的境地,并遭到程度不同的军事或政治打压。这些团体势必也要采取在体制外与政府对抗的方式以实现自身存续与发展,从而在践行自身主张、安抚现有支持者的同时赢得更多支持。这类伊斯兰极端主义团体的政治化转型是不成功的,其中有政府限制的因素,更多还是由它们追求的目标所决定的。

## 二、聚焦反恐的去极端化时期(2001~2009年)

1996年,本·拉登发布第一份警告美国从阿拉伯半岛撤军,否则即对美“宣

<sup>①</sup> Christof Hartmann, “Senegal’s Party System: The Limits of Formal Regulation,” pp. 777–780.

<sup>②</sup> Matthias Basedau and Anika Moroff, *Parties in Chains: Do Ethnic Party in Africa Promote Peace*, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, 2011, p. 208.

<sup>③</sup> Patrick Mburu Kamau, “Historical and Contemporary Perspective of Christian-Muslim Dialogue: A Response to Historical Injustices and De-Radicalization in Kenya,” *African Research Journal of Education and Social Sciences*, Vol. 5, No. 2, 2018, p. 106.

<sup>④</sup> Charles Kurzman and Ijlal Naqvi, *Islamic Political Parties and Parliament Elections*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2009, pp. 29–42.

战”的公开宣言。受其“鼓励”，尤其是在得到“基地”组织派往非洲人员的协助后，一批在合法政治化进程中受挫的非洲伊斯兰极端主义团体开始通过暴力“圣战”的方式彰显自身政治诉求，成为恐怖主义组织。它们最早的活动就是在 1998 年协助“基地”组织制造了对美国驻坦桑尼亚与肯尼亚大使馆的汽车炸弹袭击。<sup>①</sup> 2001 年“9·11”事件的全球性影响更促使非洲一批非暴力的伊斯兰极端主义组织向恐怖主义组织转型。在此背景下，2002 年“博科圣地”（Boko Haram）、2003 年“萨拉菲宣教与战斗组织”（Salafist Group for Call and Combat）、2007 年索马里“青年党”（Al-Shabaab）相继成立。2007 年“萨拉菲宣教与战斗组织”进一步改组为“伊斯兰马格里布基地组织”（Al-Qaeda in the Islamic Maghreb），并很快分化出“西非统一和圣战运动”（Movement for Unity and Jihad in West Africa）与“血盟旅”（Al-Mulathamun Battalion）。上述恐怖主义组织在萨赫勒地区、乍得湖区、非洲之角地区十分活跃且进行了频繁互动，形成恐怖主义“动荡弧”，引发美国等域外势力的强力介入。由于强大的军事、经济、政治影响力，这些域外国家在很大程度上主导了 21 世纪头十年撒南非洲的去极端化进程。由于美国的关注焦点是恐怖主义组织，因而这一时期撒南非洲的去极端化不仅被反恐话语及政策所主导，甚至反恐也成为去极端化的代名词，由此呈现出撒南非洲去极端化的外部介入性与片面军事性等特征。

### （一）美国主导下的撒南非洲反恐

美国以直接军事打击的方式介入了撒南非洲国家的反恐。“9·11”事件以来，美国第六舰队“惠特尼山”号指挥舰（Mount Whitney）2000 名海军陆战队士兵组成“非洲之角联合特遣部队”（Combined Joint Task Force-Horn of Africa），负责协调或直接打击东非地区，尤其是非洲之角地区的恐怖主义组织。2002 年吉布提莱蒙尼尔基地（Camp Lemonier）建成后，“非洲之角联合特遣部队”获得在该地区枢纽性的陆上基地。<sup>②</sup>

美军据此展开无人机打击、导弹定点攻击、以及特种部队突袭等形式的反恐。鉴于撒南非洲反恐任务的长期性与艰巨性，2007 年 2 月美国进一步筹建美军非洲司令部（AFRICOM），统筹美军在非洲地区的军事行动。<sup>③</sup> 2008 年 10 月

<sup>①</sup> [美]小阿瑟·戈尔德施密特、劳伦斯·戴维斯：《中东史》，哈全安、刘志华译，上海：东方出版中心 2015 年版，第 457 页。

<sup>②</sup> 孙德刚、邹志强：《域外国家对东非加强军事介入：态势及影响》，载《现代国际关系》2018 年第 12 期，第 42-43 页。

<sup>③</sup> Russell L. Barkely, *AFRICOM: Security, Development and Humanitarian Functions*, New York: Nova Science Publishers, 2009, p. 4.



在成为独立战区司令部后,非洲司令部又增设了“非洲特种作战指挥部”(Special Operations Command Africa),负责培训并指挥在非洲反恐的特种部队。该指挥部除管辖由“非洲之角联合特遣部队”改组的2,000人“非洲之角联合作战指挥和控制部队”(Special Operations Command and Control Element-Horn of Africa)外,还管辖1,300人的“跨撒哈拉联合特种部队”(Joint Special Operations Task Force-Trans Sahara)与派驻非洲35国的3,500人作战小分队(每国派驻100人)。<sup>①</sup> 以此为基础,美国进一步与20个撒南非洲国家签署协议,这些国家均接纳了不同类型的美军基地。第一类,在肯尼亚、埃塞俄比亚、南苏丹等建立的军事培训基地,以对非洲军事培训为主要目的,兼以直接军事打击;第二类,在刚果(金)、乌干达等国建立的军事特别行动基地,以直接打击恐怖主义组织为目的;第三类,在布基纳法索、喀麦隆、乍得、吉布提、尼日尔等国建立的无人机基地,以侦察、搜集情报为主要目的。<sup>②</sup> 此外,美军在撒南非洲还建有大量临时性军事基地。这一整套反恐军事架构,为美军直接打击恐怖主义组织提供了保障。2001年以来,美军开始频频在撒南非洲(以索马里为中心)展开直接军事行动,甚至在2014年4月向尼日利亚派出“跨领域救援队”(Interdisciplinary Assistance Team),不仅打击了“博科圣地”(Boko Haram),还介入营救了博尔诺州(Borno)奇博克镇(Chibok)被绑架女中学生的行动。<sup>③</sup>

美国还提供军事培训与援助,引导撒南非洲国家反恐。第一阶段,2001年“9·11”事件发生后,美国主要着手推动非洲国家建立一系列反恐机制。2002年美国提出涵盖毛里塔尼亚、尼日尔、马里与乍得四国的“泛萨赫勒倡议”(Pan-Sahel Initiative),致力于培训并装备四国针对恐怖主义袭击的快速反应部队。2002~2004年,美国每年向该倡议注资775万美元。<sup>④</sup> 2005年,为了更有效地应对萨赫勒地区恐怖主义组织,美国将“泛萨赫勒倡议”升级为“跨撒哈拉反恐伙伴倡议”(The Trans Saharan CounterTerrorism Partnership),涵盖范围从上述四国扩

---

<sup>①</sup> Neville Leigh, *Special Forces in the War on Terror (General Military)*, Oxford: Osprey Publishing, 2015, pp. 82-280.

<sup>②</sup> 刘中伟:《“九·一一”事件以来美国的非洲反恐策略评析》,载《西亚非洲》2016年第3期,第109-110页。

<sup>③</sup> National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2014,” *Bureau of Counterterrorism*, 2015, p. 41, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>, 登录时间:2020年2月11日。

<sup>④</sup> Lesley Anne Warner, *The Trans Sahara Counter Terrorism Partnership, Building Partner Capacity to Counter Terrorism and Violent Extremism*, Washington, D.C.: Center for Naval Analyses, March 2014, p. 22.

大至布基纳法索、喀麦隆、塞内加尔和尼日利亚等国。美国对新倡议的资助力度也大大增强。2005~2013 年,美国向该倡议提供了 5 亿美元用于整合区域内各国的快速反应部队,提升协同反恐能力,并完善边界社区的安保。<sup>①</sup> 2003 年美国出资 1 亿美元推动实施“东非反恐倡议”(East Africa Counterterrorism Initiative),旨在加强伙伴国家警察与司法的反恐能力。该倡议于 2009 年升级为“东非地区反恐伙伴倡议”(Partnership for Regional East Africa Counterterrorism),涵盖吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、坦桑尼亚和乌干达等国。<sup>②</sup> 2009~2013 年,美国向该倡议注资 1.04 亿美元,用于防恐怖主义扩散、维和行动、经济援助等,其目标在于全方位反恐能力的提升。<sup>③</sup>

第二阶段,“非洲司令部”成立后,美国从机制建设转向注重非洲反恐伙伴国家的能力建设上。鉴于前一阶段的反恐倡议机制见效慢,行动力有限,2008 年以来美国又转而依托在撒南非洲三十多国的军事基地与作战小分队,在搜集、分享情报的同时,聚焦于向这些国家提供军事培训与援助。其中,美国尤为重视乌干达、肯尼亚、尼日利亚、索马里等国反恐部队能力的提升与协同作战能力的建设。从 2009 年开始,美国更重视防卫性、威慑性的军事援助与培训。例如,2009 年以来美国不仅向肯尼亚海军提供海上拦截作业与沿海安全巡逻等培训,而且还协助肯尼亚建设位于肯尼亚与索马里边界的两个步兵营与一支游骑兵部队。<sup>④</sup> 2010 年后,美国还与布基纳法索协同开展代号为“燧发枪 10”(FLintlock 10)的反恐演习。<sup>⑤</sup> 这类演习在 2012 年马里冲突爆发后进一步增多,并扩展到尼日尔等

---

① William F. S. Miles, “Deploying Development to Counter Terrorism: Post-9/11 Transformation of U.S. Foreign Aid to Africa,” *African Studies Review*, Vol. 55, No. 3, 2012, pp. 30-33.

② Lauren Ploch, *Countering Terrorism in East Africa: The U.S. Response*, Washington, D. C.: Congressional Research Service, November 3, 2010, p. 24.

③ U. S. Government Accountability Office, *Combating Terrorism, State Department Can Improve Management of East Africa Program*, Washington, D. C.: United States Government Accountability Office, 2014, p. 2.

④ National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2009,” *Bureau of Counterterrorism*, 2010, p. 22, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>, 登录时间:2020 年 2 月 11 日。

⑤ National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2010,” *Bureau of Counterterrorism*, 2011, p. 13, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>, 登录时间:2020 年 2 月 11 日。

周边国家。<sup>①</sup> 随着“博科圣地”跨境袭击的日益突出,2015年美国又向喀麦隆等国提供了类似培训。至于索马里,其国家安全力量几乎完全依赖于美国的援助,相关训练的开展在很大程度上也受美国影响。

第三阶段,2014年“反恐伙伴基金”(Counterterrorism Partnerships Fund)创设后,美国为撒南非洲不同地区的反恐行动提供了有针对性的支持。前一阶段的机制建设暴露出无法付诸行动的困境,能力建设又因专注国别而导致了区域协调不畅,奥巴马政府总结前两阶段教训,于2014年创设了“反恐伙伴基金”,试图更全面、更多元、更有针对性地为非洲各种反恐力量(军队、社区、非政府组织、个人)提供援助,以切实增强反恐有效性。<sup>②</sup> 以“反恐伙伴基金”为依托,美国避免“一刀切”的援助方式,转而根据非洲不同地区反恐的有益经验提供个性化支持。在萨赫勒地区,美国提供3.39亿美元用于边界安全改进、反恐指挥体系完善、反恐侦察网络建设、反简易炸弹装置能力提升等,涵盖布基纳法索、马里、毛里塔尼亚、塞内加尔等国,旨在协同萨赫勒地区诸国的反恐行动。<sup>③</sup> 在乍得湖流域,美国出资4.7亿美元用于支持联合反恐部队(以尼日利亚为首,包括喀麦隆、乍得、尼日尔)的组织与运作,着重提升部队在指挥、后勤支援、信息共享等方面的能力,旨在有效围剿“博科圣地”。<sup>④</sup> 在非洲之角地区,美国拨付8.89亿美元用于提升非盟驻索马里特派团(AMISOM)的行动能力与索马里国防军的组建。<sup>⑤</sup> 2017年特朗普上台后,启动了对“反恐伙伴基金”的重新评估程序,重启陷于停滞的项目。

## (二) 其他国家和国际组织主导的撒南非洲反恐

欧盟主导的反恐主要聚焦于非洲之角和萨赫勒地区。由于索马里冲突导致的安全威胁外溢,尤其是对欧洲各国索马里人社区的冲击与影响,因此欧盟在非洲的反恐关切焦点之一就是非洲之角。2004年,欧盟决定在“欧洲发展基金”

---

<sup>①</sup> National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2012,” *Bureau of Counterterrorism*, 2013, p. 26, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>, 登录时间:2020年2月11日。

<sup>②</sup> Mina M. Serafino, “The Counterterrorism Partnership Fund (CTPF) Proposal: Questions for Congress,” *Congressional Research Service Reports*, 2014, <https://fas.org/sgp/crs/terror/IN10103.html>, 登录时间:2020年2月5日。

<sup>③</sup> Office of the Under Secretary of Defense, *Counterterrorism Partnerships Fund, Department of Defense Budget Fiscal Year (FY) 2016*, Washington, D. C.: Office of the Under Secretary of Defense, March 10, 2015, pp. 5-7.

<sup>④</sup> *Ibid.*, pp. 8-10.

<sup>⑤</sup> *Ibid.*, pp. 10-12.

(European Development Fund)下设立一个单独的“非洲和平基金”(The African Peace Facility),以支持非盟及非洲次区域组织在非洲之角的维和与反恐行动。2004 年以来,“非洲和平基金”已为解决非洲问题提供了 27 亿欧元。<sup>①</sup> 随着 2006 年美国支持埃塞俄比亚以反恐为名出兵索马里,推翻伊斯兰法院联盟(Islamic Courts Union)政权,索马里局势骤然恶化。<sup>②</sup> 以此为教训,从 2007 年 4 月起,欧盟持续加大对非盟驻索马里特派团的援助力度,支持非盟在索马里反恐中扮演主导角色。2008 年 12 月,欧盟还进一步在索马里海域部署海军,启动“亚特兰大行动”(Operation Atalanta)以防控海盗问题蔓延。<sup>③</sup> 2010 年 1 月,欧盟决定在索马里增设培训团,作为资金援助的补充,第一次向非洲派出人员进行反恐培训。2010 年 2 月以来,培训团累计为 5,000 名索马里士兵提供了反恐训练。<sup>④</sup> 2013 年以来,欧盟更多地向索马里国防部提供政策咨询与智力支持,试图培育并强化索马里本土的反恐能力。

萨赫勒地区是非法移民(及附带毒品)进入欧洲的必经之地,是南欧海洋边界的一道前沿屏障。因此,在萨赫勒地区的反恐也是欧盟的重要关切。随着马里内战的爆发,欧盟正式涉入萨赫勒地区反恐。2012 年 7 月,欧盟决定在尼日尔开展为期两年的军事培训计划,派遣 50 名教官强化尼日尔军队的反恐力量。2012 年 12 月,欧盟还启动了对马里军队的军事培训,向该国派遣 250~300 名教官,训练马里四个营的反恐部队。<sup>⑤</sup> 在培训的同时,欧盟也持续为萨赫勒相关国家的反恐行动注资。

总体来看,无论是在非洲之角还是萨赫勒地区,欧盟反恐与美国最大的区别在于,前者较注重获得联合国授权并有意密切与非盟的配合,以突出自身反恐的合法性。

在欧盟内部,法国出于维护在法语非洲区影响力的目的,更积极地介入萨赫

---

① European Union, “African Peace Facility: African Union Peace & Security Operations Boosted by An Additional € 800 Million From the European Union,” *European External Action Service*, July 2019, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/65714/african-peace-facility-african-union-peace-security-operations-boosted-additional-%E2%82%AC800-million\\_id](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/65714/african-peace-facility-african-union-peace-security-operations-boosted-additional-%E2%82%AC800-million_id), 登录时间:2020 年 2 月 11 日。

② 王涛、秦名连:《索马里青年党的发展及影响》,载《西亚非洲》2013 年第 4 期,第 78 页。

③ European Union, *EU NAVFOR Atalanta: 10 Years of Fighting Piracy in Somalia*, Brussels: European External Action Service, December 8, 2018, p. 1.

④ European Union, “About Military Training Mission in Somalia,” *European External Action Service*, June 2016, [https://eeas.europa.eu/printpdf/3919\\_en](https://eeas.europa.eu/printpdf/3919_en), 登录时间:2020 年 2 月 11 日。

⑤ Gorm Rye Olsen, “Fighting Terrorism in Africa by Proxy: The USA and the European Union in Somalia and Mali,” *European Security*, Vol. 23, No. 3, 2014, p. 302.

勒地区反恐。2012年图阿雷格人分离主义组织与一些恐怖主义组织联合发动叛乱导致马里局势失控。2013年1月,法国总统奥朗德响应马里过渡政府总统迪翁昆达·特拉奥雷(Dioncounda Traore)的求援,并以打击恐怖分子、维护地区和平与稳定、保护侨民为口号派出军队,开展代号为“薮猫行动”(Operation Serval)的军事干预。在法军的强力介入下,马里局势得以扭转。为扩大战果,清除整个萨赫勒地区的“恐怖主义威胁”,2014年8月法国又开展了代号为“新月形沙丘行动”(Operation Barkhane)的跨国反恐。2017年马克龙总统就任后,进一步推动与“萨赫勒五国集团”(G5 Sahel)间的军事合作,<sup>①</sup>主导建立了一支规模达万人的“萨赫勒五国集团联合反恐部队”(Force Conjointe du G5 Sahel),并计划注资5.5亿欧元。<sup>②</sup>2017年6月该部队正式组建后,除在马里的总指挥部外,还分别于毛里塔尼亚、尼日尔、乍得下设三个分指挥部。当年11月,“萨赫勒五国集团联合反恐部队”展开代号为“霍比行动”(Operation Hawbi)的沿马里、尼日尔、布基纳法索边界的巡逻行动。<sup>③</sup>该部队不仅得到法国资金的支持,而且也向美国、沙特阿拉伯、阿联酋、荷兰等国寻求资金支持。<sup>④</sup>德国、意大利甚至派兵协助“萨赫勒五国集团联合反恐部队”。<sup>⑤</sup>不难看出,法国在撒南非洲的反恐更具有直接干涉的特征,在强度上甚至超过美国。

总之,21世纪头十年撒南非洲的去极端化,在很大程度上表现为由美国、欧盟、法国等主导或引导的反恐。这些反恐尽管都有撒南非洲国家参与其中,甚至有时还以非盟的名义出现,但其推进的动力(资金、装备、行动目标与策划)都是“外源性”的,都离不开域外大国的支持。尽管撒南非洲国家也在探索非军事领域的去极端化,但与反恐相比影响较小,这就在很大程度上导致这十年撒南非洲

---

① 2014年2月,“萨赫勒五国集团”在努瓦克肖特(Nouakchott)的五国首脑会议上宣告成立,布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔为其成员国。该组织旨在通过加强彼此安全与经济联系,共同对抗萨赫勒地区的极端主义威胁。

② “G5 Sahel Joint Force and the Sahel Alliance,” *France Diplomatie*, 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/crises-and-conflicts/g5-sahel-joint-force-and-the-sahel-alliance/>, 登录时间:2020年2月5日。

③ Edward McAllister, “G5 Sahel Launches Military Operation in African Scrublands,” *Reuters*, November 2, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-africa-security/g5-sahel-launches-military-operation-in-african-scrublands-idUSKBN1D21VS>, 登录时间:2020年2月5日。

④ 李东阳、徐辉:《法国马克龙政府对萨赫勒地区反恐政策初析》,载《非洲研究》2018年第1卷,第59-60页。

⑤ Julia Maria Egleder, “Pulling Together,” *Development and Cooperation*, February 2, 2018, <https://www.dandc.eu/en/article/many-military-missions-attempting-bring-stability-west-africa-are-being-hindered-marked-lack>, 登录时间:2020年2月5日。

去极端化进程被简化为军事打击,从而导致撒南非洲国家与伊斯兰极端主义组织的关系走向全面对立。许多非暴力的伊斯兰极端主义组织,如活跃在尼日利亚北部的“希斯巴卫队”(Hisbah Guards)也被当作恐怖主义势力加以打击,<sup>①</sup>不仅扩大了反恐打击面,而且在一定程度上导致这些组织转向暴力极端主义,从而催生了一批新的恐怖主义组织。据悉,2006 年对伊斯兰法院联盟(The Islamic Courts Union)的围剿正是导致激化并催生出索马里“青年党”的直接诱因。<sup>②</sup>由于撒南非洲伊斯兰极端主义组织的产生与发展有其经济、社会、文化根源,因此,单纯的反恐在很多情况下无助于达成去极端化的目标。不少撒南非洲国家政府在参与反恐的过程中逐渐意识到军事打击的局限性,开始探索更符合本土实际情况的去极端化策略。

### 三、全领域施治：2010 年以来的去极端化

在撒南非洲,全领域去极端化战略是从 2010 年以后才普遍出现的,但此前各国政府就多少有所反思和实践,尤其是在立法方面。早在 2002 年反恐最为盛行之时,南非、乌干达等国就注意到在军事打击外加强法律举措的重要意义,并颁行了名为反恐实则包含经济领域去极端化举措的法律。2010 年以来这一趋势明显增强,非洲许多国家都着手探索在军事领域之外的去极端化实践,涵盖了法律、教育、社会经济等各方面。

#### (一) 法律领域的去极端化

作为去极端化组成部分的反恐仅是打击伊斯兰极端主义的一种手段。这种武力举措无法触及思想观念层面乃至社会经济层面的去极端化,因而更全面、系统的去极端化策略就十分必要。其中,规范立法及以之为基础的常规性去极端化执法,就成为撒南非洲去极端化工作的重要前提与组成部分。

撒南非洲国家在立法领域的去极端化工作,最初主要集中在立法打击伊斯兰极端主义融资方面,它将目标锁定在各种形式的非法洗钱、融资机构上。早在 2002 年,索韦托发生了重大袭击,引起南非政府对其境内活跃的伊斯兰极端主义势力的关注,促使其快速制订并通过了《金融情报中心法》(*Financial Intelligence*

<sup>①</sup> 李文刚:《撒哈拉以南非洲的伊斯兰主义》,载《阿拉伯世界研究》2017 年第 2 期,第 79 页。

<sup>②</sup> 王涛、秦名连:《索马里青年党的发展及影响》,第 77-78 页。

*Center Act*)以加强对可疑金融交易的监测。<sup>①</sup> 2004年尼日利亚人穆罕默德·阿沙法(Mohammed Ashafa)涉嫌从巴基斯坦拉合尔(Lahore)“基地”组织成员处取得资金,用于实施在尼日利亚的炸弹袭击并从事组织招募活动。尼日利亚方面对其实施逮捕,但因缺乏相应立法而无法完成起诉工作。<sup>②</sup> 2007年,尼日利亚人穆罕默德·贝洛·利亚斯·达马贡(Mohammed Bello Llyas Damagun)被指控从苏丹伊斯兰极端主义组织处获得30万美元用于在尼日利亚境内的活动。他也同样由于法律不健全而被保释。<sup>③</sup> 受此类事件影响,尼日利亚联邦政府加快了针对伊斯兰极端主义融资犯罪的立法工作,最终于2011年出台相关法律。<sup>④</sup> 而在之前的2005年,埃塞俄比亚刑法典也明确将“哈瓦拉汇款”(Hawala)视为伊斯兰极端主义组织融资、洗钱的方式。<sup>⑤</sup> 在认定其为非法的同时,政府要求埃塞俄比亚国家银行(National Bank of Ethiopia)建立金融情报科,监控资金流动的任何异常情况并做出处置。<sup>⑥</sup> 2010年以来,这种类型的立法进程开始在大多数撒南非洲国家启动并迅速推广开来,成为去极端化的重要举措。2018年底,撒南非洲共

<sup>①</sup> Global Legal Monitor, “South Africa: Financial Intelligence Centre Act Amended,” May 5, 2017, <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/south-africa-financial-intelligence-centre-act-amended/>, 登录时间:2020年2月5日。

<sup>②</sup> United States District Court, “Al Qaeda Operative Convicted of Multiple Terrorism Offenses Targeting Americans Overseas,” March 16, 2017, <https://www.justice.gov/opa/pr/al-qaeda-operative-convicted-multiple-terrorism-offenses-targeting-americans-overseas>, 登录时间:2020年2月5日。

<sup>③</sup> National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2007,” *Bureau of Counterterrorism*, 2008, pp. 21–23, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>, 登录时间:2020年2月11日。

<sup>④</sup> National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2005,” *Bureau of Counterterrorism*, 2006, pp. 48–50, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>, 登录时间:2020年2月11日。

<sup>⑤</sup> 对伊斯兰极端主义组织而言,它们之间的资金流动与“哈瓦拉汇款”体系密不可分。“哈瓦拉汇款”是指独立于银行金融的、非正规的资金转移系统,其运作方式主要包括资金输出、资金接收和交易清算三个环节。资金输出环节并不涉及资金的实际转移,仅是信息传递。输出资金的伊斯兰极端主义组织会将收款方信息告知中介人,作为收款方的伊斯兰极端主义组织凭暗号或其他方式从中介人那里获得资金。这一过程并不涉及资金流动,因为收款方收到的是中介人提前垫付的资金。输出方则与中介人形成债务关系,前者会通过物资走私、人力提供、现金赔付等方式偿还这笔债务。See Patrick M. Jost and Harjit Singh Sandhu, *The Hawala Alternative Remittance System and its Role in Money Laundering*, Lyon: International Criminal Police Organization, 2003, pp. 5–8.

<sup>⑥</sup> National Assembly of the Federal Republic of Nigeria, “Terrorism (Prevention) Act, 2011,” *International Center for Not-For-Profit Law*, June 3, 2011, <http://www.icnl.org/research/library/files/Nigeria/tpa2011.pdf>, 登录时间:2020年2月5日; National Assembly of the Federal Republic of Nigeria, “Money Laundering (Prohibition) Act,” *Law Nigeria*, 2011, <http://lawnigeria.com/LawsoftheFederation/Money-Laundering-%28Prohibition%29-Act,-2011.html>, 登录时间:2020年2月5日。

有 25 个国家通过各类法律或设置不同执法机构以打击伊斯兰极端主义融资。<sup>①</sup>

撒南非洲国家也通过修改刑法或出台专门反恐法案的方式,界定了包括恐怖主义组织在内的各类伊斯兰极端主义组织及其成员的违法行为。2002 年,乌干达政府颁布《打击恐怖主义法案》(*Suppression of Terrorism Act*),专门列出并认定“圣灵抵抗军”“基地”组织“民主同盟军”(Allied Democratic Forces)等为恐怖主义组织,规定对从事袭击活动的上述组织成员实施死刑。法案还规定,协同、资助、窝藏恐怖主义者同样面临死刑惩罚,实际上具有了更广泛意义的去极端化特征。2017 年,乌干达政府对该法案进行修订,对恐怖主义行为的界定更加泛化,对“疑似恐怖主义”的行为如宣扬激进的观念也加以量刑,进一步凸显了与反恐相联系的去极端化内容。<sup>②</sup> 至 2018 年底,撒南非洲至少有 12 个国家出台了这类去极端化法案。博茨瓦纳、布隆迪、乍得、卢旺达等国尽管未出台类似法案,但也通过对刑法的修改,增补了专门的“极端主义行为及其刑罚”的条款。<sup>③</sup> 毛里塔尼亚正是基于这样的立法,才能在 2010 年 5 月有效处理 2007 年发生在阿莱格(Aleg)、导致 4 名法国人丧生的袭击案,并对涉案的 56 名伊斯兰极端分子进行了审判与处刑。<sup>④</sup> 这是整个撒南非洲少见的成功审判,影响巨大。其他国家尽管在立法上有所推进,但执行能力远远不足。

2010 年之前,无论是针对伊斯兰极端组织融资还是去极端化立法,都还带有“被动性”特点,即在事发后采取应对措施,无法实现对伊斯兰极端主义的主动防范。2010 年以来,毛里塔尼亚开始有意识地制订预防性法案,对可能具有伊斯兰极端主义倾向的人员进行事先监控,迈出了探索全方位进行去极端化立法的重

---

① 这些国家包括尼日利亚、塞内加尔、吉布提、埃塞俄比亚、卢旺达、南非、坦桑尼亚、乌干达、肯尼亚、马里、布隆迪、毛里塔尼亚、赞比亚、津巴布韦、博茨瓦纳、科摩罗、毛里求斯、加纳、马达加斯加、纳米比亚、布基纳法索、刚果(金)、尼日尔、乍得、莫桑比克。参见 National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism,” *Bureau of Counterterrorism*, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>; <https://www.state.gov/country-reports-on-terrorism/>, 登录时间:2020 年 2 月 5 日。

② Global Legal Monitor, “Uganda: Parliament Passes Anti-Terrorism Amendment Bill,” *Library of Congress*, June 8, 2017, <https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/uganda-parliament-passes-anti-terrorism-amendment-bill/>, 登录时间:2020 年 2 月 5 日。

③ 这些国家包括乌干达、肯尼亚、南非、埃塞俄比亚、尼日利亚、坦桑尼亚、毛里塔尼亚、赞比亚、津巴布韦、加纳、喀麦隆、莫桑比克。See National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism”.

④ National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2010,” *Bureau of Counterterrorism*, 2011, pp. 20-21, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>, 登录时间:2020 年 2 月 11 日。



要一步。撒南非洲国家不仅立法打击已经发生的恐怖主义犯罪,而且通过系统手段立法防控伊斯兰极端主义的滋生。2014年,尼日利亚推动“反暴力极端主义计划”(Countering Violent Extremism Program),旨在从联邦政府层面立法,对伊斯兰极端主义组织的运作、人员、资金,以及对其预防、特赦、军事打击、重返社会、和解等方面进行全方位法律规定。<sup>①</sup> 2017年6月,马里政府也通过一项预防伊斯兰极端主义的立法,其中敦促伊斯兰教神职人员与政府、社会各界开展积极合作,倡导温和的伊斯兰教,并提出“北部地区加速发展计划”(Program for Accelerated Development in the Northern Regions),其中包含向北部族群的权力下放与宗教和解计划。<sup>②</sup> 近年来,尝试探索全方位去极端化立法的撒南非洲国家不断增加,这在萨赫勒沿线地区国家(乍得、毛里塔尼亚、布基纳法索、索马里、肯尼亚)最为典型。

## (二) 教育领域的去极端化

伊斯兰极端主义思想具有顽固性,尤其是考虑到撒南非洲有不少伊斯兰极端主义组织将招募目标锁定于青少年甚至儿童,因而这种在人群社会化最初阶段的思想灌输与身份塑造,可能造成终身性的认知与行动偏好。2010年以来,撒南非洲国家政府就此问题在教育领域采取了有针对性的去极端化举措。

其一,儿童、青少年教育领域的去极端化。撒南非洲为保护儿童、青少年所采取的去极端化措施除了加强安全保护外,在教育领域主要是侧重于心理辅导教育,以及贯彻世俗化教育原则。

(1) 提供心理辅导教育。一直以来,不少撒南非洲国家政府为投诚的伊斯兰极端主义组织成员提供职业技能培训等方式助其重返社会。其中,儿童兵从小就接受伊斯兰极端主义思想洗脑,许多人是被作为“圣战武器”培养的,他们重新融入社会不仅面临社区的接纳问题,更需要完成自身的心理认知转变。<sup>③</sup> 为有效应对这一挑战,毛里塔尼亚、布基纳法索、尼日利亚等国政府都设置各类形式的儿童心理康复与教育机构,在矫正其思想的基础上,为他们重返社会提供支持。2013年以来,毛里塔尼亚伊斯兰事务与传统教育部(Ministry of Islamic Affairs

---

<sup>①</sup> International Centre for Counter-Terrorism, “CVE and Community Resilience in Nigeria,” *International Centre for Counter-terrorism*, 2014, <https://icct.nl/update/cve-and-community-resilience-in-nigeria/>, 登录时间:2020年2月5日。

<sup>②</sup> “Mali: Extremism & Counter-Extremism,” *Counter Extremism Project*, 2019, <https://www.counterextremism.com/countries/mali>, 登录时间:2020年2月5日。

<sup>③</sup> Jimmie Briggs, *Innocents Lost: When Child Soldiers Go to War*, New York: Basic Books, 2005, pp. 105-144.

and Traditional Education) 在努瓦克肖特、阿塔尔和卡埃迪三地分别设置职业培训学校,为以往在“马哈德拉”(Mahadra, 即古兰经学校)接受极端主义宗教教育甚或参加过伊斯兰极端主义组织的青少年提供职业培训。<sup>①</sup> 2016 年,布基纳法索政府也向北方受伊斯兰极端主义影响的地区派出志愿者,面向当地青少年开展心理辅导与技能教育。他们还设立了“如实直言”(See Something Say Something) 互动平台,就青少年的思想困惑问题加强沟通。布基纳法索政府还协同非政府组织向社区派出电影大篷车,组织民众观影,丰富文化生活,试图以此转移青少年的关注点。<sup>②</sup>

(2) 普及世俗教育。在撒南非洲尤其是萨赫勒地区的一些穆斯林社区内,由于清真寺在很大程度上垄断了教育资源,因此推行世俗教育极为困难。2014 年以来,尼日利亚联邦政府着手在北部穆斯林社区推广以英语教育为名、实为世俗“国民教育”的语言课程。课程对象主要为“卡诺—卡杜纳走廊”(Kano-Kaduna Corridor) 易受伊斯兰极端主义思想影响的儿童、青少年群体。毛里塔尼亚政府则通过对伊斯兰学校的改革,将世俗课程植入其中。<sup>③</sup> 2015 年后,毛里塔尼亚政府每年向伊斯兰学校的教师与学生提供德育补助,以推进爱国主义教育。<sup>④</sup> 吉布提等国也试图调和小学、初中阶段并行不悖的伊斯兰教育与世俗教育。

其二,宗教教育领域的去极端化。撒南非洲国家在宗教教育领域的去极端化主要是通过本土温和穆斯林派别的合作实现的。

(1) 政府与温和穆斯林派别合作,在清真寺中设置神职人员培训项目。比如毛里塔尼亚伊斯兰事务与传统教育部与国内温和的马利克教派合作,于 2012 年组织了对全国清真寺伊玛目的培训,主要聚焦于辨析极端主义与伊斯兰教义的本质差异,并在统一宗教仪式的过程中摒除极端主义对清真寺的渗透。毛里塔尼亚的培训效果好,促使政府在每年都会持续推进培训项目,实现了对各类神职人员的反复轮训。<sup>⑤</sup> 目前,毛里塔尼亚国内穆斯林普遍持温和立场,伊斯兰极端主义多是外部输入的。与之类似的培训项目也在乍得、喀麦隆、塞内加尔、吉布

<sup>①</sup> National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2013,” *Bureau of Counterterrorism*, 2014, pp. 33–34, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>, 登录时间: 2020 年 2 月 11 日。

<sup>②</sup> “Burkina Faso: Extremism & Counter-Extremism,” *Counter Extremism Project*, 2019, <https://www.counterextremism.com/countries/burkina-faso>, 登录时间: 2020 年 2 月 5 日。

<sup>③</sup> Onomen E. Odafen, *The Northern Nigerian Countering Violent Extremism Project: A Measure of Participation vis-a-vis Outcomes*, Brattleboro: SIT Graduate Institute, 2016, pp. 20–23.

<sup>④</sup> National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2013,” pp. 33–34.

<sup>⑤</sup> *Ibid.*, pp. 23–24.

提等国开展。

(2) 政府面向社会各阶层加强全媒体的伊斯兰知识普及教育。2010年以来,索马里、尼日利亚等国在此方面进行了卓有成效的尝试。当年,摩加迪沙广播电台、电视台等制作了黄金时间播放的无线脱口秀节目,邀请权威伊斯兰学者就伊斯兰教的基本问题举行系列讲座。讲座声明,伊斯兰教是崇尚和平、主张宽容、兼容并蓄的宗教,与极端主义不能混为一谈。此后几年,类似讲座还在拜多阿(Baidoa)、贝莱德文(Beledweyne)、博萨索(Bossaso)、加尔卡约(Galkayo)、加洛威(Garowe)和摩加迪沙等地有针对性地播放。<sup>①</sup> 尼日利亚联邦政府从2015年开始在东北部“博科圣地”肆虐地区播放名为“丹达尔·库拉”(Dandal Kura)的短波互动节目,利用网络实现伊斯兰教学者、神职人员与受众的即时互动,该节目还在脸书、推特等社交媒体上设置议题,引导舆论。<sup>②</sup> 尼日利亚伊斯兰知识普及教育的形式十分先进,在撒南非洲尚属首例。此外,吉布提的实践也极为特殊。该国的宗教教育是以将清真寺全部人员公务员化为前提的。通过将清真寺人员纳入政府体系,给予发放工资,吉布提政府会对清真寺内的宣教内容进行管控甚至议题设置,有效消除了境内伊斯兰极端主义的滋生土壤。

### (三) 社会经济领域的去极端化

对撒南非洲的伊斯兰极端主义组织而言,其滋生土壤、发展环境与中东北非等地存在显著差异。在撒南非洲,伊斯兰极端主义多是外部渗透影响的结果,<sup>③</sup> 其产生与发展往往与经济发展不均衡、贫困化相关联。因而,如何在社会经济领域推进共享型发展模式的建立,无疑是去极端化工作的基础与根本所在。具体针对伊斯兰极端主义组织的人员回归与社区经济重建,撒南非洲国家政府在就业创造、基础设施建设、产业扶持等方面进行了一系列探索。

首先,妥善安置回归的伊斯兰极端主义组织成员。毛里塔尼亚、索马里、尼日利亚等国在安置前伊斯兰极端主义组织成员方面,进行了卓有成效的工作。第一类是毛里塔尼亚、马里、尼日尔等国的模式,即先对伊斯兰极端主义者判刑收监,在监禁一个时期后予以释放并提供补助。例如,2011年以来毛里塔尼亚面向出狱的前伊斯兰极端主义组织成员推行了一个回归项目,为其中35名较有影

<sup>①</sup> National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2013,” pp. 46–50.

<sup>②</sup> Festus Lyorah, “Despite Threats, Nigerian Radio Station Battles Boko Haram on Air,” *Aljazeera*, August 30, 2018, <https://www.aljazeera.com/indepth/features/threats-nigerian-radio-station-battles-boko-haram-air-180830100036862.html>, 登录时间:2020年2月5日。

<sup>③</sup> 刘中民、赵跃晨:《“伊斯兰国”在撒哈拉以南非洲地区的渗透及其影响因素分析》,载《国际展望》2018年第2期,第112–133页。

响者每人提供 7,000 美元的创业资本。<sup>①</sup> 第二类是索马里、尼日利亚等国的模式,即区别对待不同类型的伊斯兰极端主义者,对其中愿意放弃武力的人予以特赦并提供回归支持。2013 年以来,索马里联邦政府开始推行“获释战斗人员与处于险境青年的国家扶助项目”(National Program for Disengaged Combatants and At-Risk Youth),在摩加迪沙、贝莱德文、拜多阿、基斯马尤(Kismayo)设置四个用于帮助前“青年党”成员回归社会的关怀机构。其中,不少“青年党”成员在放下武器后因认罪态度好而免于受刑;只有少数被认为是极度危险者会继续等待审判。到 2015 年年中,四个关怀机构共向 645 名前“青年党”成员提供了就业指导服务。<sup>②</sup> 2016 年在获得德国与非洲开发银行资金援助的基础上,索马里升级了这一国家扶助项目,强化了其服务能力。<sup>③</sup>

其次,重建冲突地区社会服务,促进冲突地区产业的恢复与发展,为实现共享型经济创造条件。一般认为,经济重建与发展乃是从根本上化解冲突之策。2011 年以来,尼日尔政府提出了“萨赫勒—撒哈拉发展与安全战略”(Sahel-Saharan Development and Security Strategy),突出了“发展—安全”关联性。该战略首先致力于恢复尼日尔东北部受伊斯兰极端主义影响地区的社会基本服务能力其举措主要包括三个方面:(1)重建学校(包括适应游牧生活的“流动学校”)的基础设施,鼓励儿童入学,保障师资供给,发展基础教育;(2)建设社区职业培训中心,配备必要的住宿,以帮助儿童家长的能力提升;(3)改善饮用水、公共厕所等卫生设施,扩大防疫范围,加强对流行病的预防与监测,为民众提供更好的医疗。该战略还进一步强调经济恢复与发展民众福祉,其主要以对牧区走廊的恢复为核心。尼日尔政府试图通过增加畜牧业的养殖品种,改良牧区基础设施,并向牧民传授科学养殖知识等举措,改善从马拉迪(Maradi)到津德尔(Zinder)一线的牧场条件,最终提升牧产品的数量与品质,并因地制宜发展旅游业。对于农耕区,政府加强对私营农场的扶持,在促进农场就业的同时,引入从农产品集约化种植到加工的产业链,进而打造以农业为依托的特色加工业与手工业。为保障农牧产品外销,尼日尔政府规划建设了阿加德兹(Agadez)机场,修复了道路,基

<sup>①</sup> National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2011,” *Bureau of Counterterrorism*, 2012, p. 23, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>, 登录时间:2020 年 2 月 11 日。

<sup>②</sup> African Development Bank, *Somalia Socio-Economic Reintegration of Ex-Combatants and Youth at Risk Project Appraisal Report*, Tunis: African Development Bank Group, 2015, pp. 4–10.

<sup>③</sup> National Counterterrorism Center, “Country Reports on Terrorism 2016,” *Bureau of Counterterrorism*, 2017, p. 57, <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/index.htm>, 登录时间:2020 年 2 月 11 日。

本保障了物流通畅。<sup>①</sup> 有一大批冲突地区的青年、妇女接受了基本技能培训并实现了就业,而当地游牧部落的牧群也逐步恢复,从而有效阻断了“技能不足—失业—贫困—极端主义”的因果链。

肯尼亚政府 2016 年出台了《反暴力极端主义国家战略》(National Strategy for Countering Violent Extremism),该战略致力于促进受伊斯兰极端主义危害地区的发展,并特别突出向妇女赋权与小额信贷项目的提供。一方面,妇女是肯尼亚农村经济活动的主体,加强对妇女经济权利与地位的保障,并拓展妇女业务领域,维护以妇女为中心的家庭生计,有助于从根本上消除伊斯兰极端主义滋生的土壤。<sup>②</sup> 另一方面,小额信贷是服务更广大人群、适应普通人小本生意的金融手段。肯尼亚政府与非政府组织积极探索发展小额信贷,重建并发展个体经济。在受冲突影响地区,小额信贷被用于农业技术培训、小微企业建设等,有效减少了失业人口。<sup>③</sup>

其他国家如尼日利亚也从 2016 年开始,由国家反恐中心牵头,在北方地区展开致力于经济重建与产业培育的“安全走廊行动”(Operation Safe Corridor)。<sup>④</sup> 马里、布基纳法索、埃塞俄比亚、索马里等国也陆续出台了类似的淡化军事反恐、加强安保、突出经济重建的去极端化策略。

当前,撒南非洲已有越来越多的国家意识到比反恐涵义更广泛的去极端化的必要性与可行性,并陆续推出了国家层面、地区层面的各类去极端化策略,试图在回归非洲传统价值、利用非洲本土冲突解决机制的基础上,探索趋向和解而非对抗的去极端化新思路。

## 四、结语

撒南非洲的去极端化在 2001 年以后经历了一个从社会领域向军事目标偏离

---

<sup>①</sup> Cabinet of the Prime Minister of Niger, *Strategy for Development and Security in Sahel-Saharan Areas of Niger*, Niamey: Cabinet of the Prime Minister, 2011, pp. 10–15.

<sup>②</sup> United Nations Development Programme, *Strengthening Community's Resilience Against Radicalization and Violent Extremism*, New York: United National Development Programme, 2017, pp. 8–16.

<sup>③</sup> Alamin Mazrui, Kimani Njogu and Paul Goldsmith, *Countering Violent Extremism in Kenya: Between the Rule of Law and the Quest for Security*, Nairobi: Twaweza Communications, 2018, pp. 175–176.

<sup>④</sup> Onomen E. Odafen, *The Northern Nigerian Countering Violent Extremism Project: A Measure of Participation vis-a-vis Outcomes*, pp. 8–34.

的过程,这显然是外力施加影响的结果。在经历十多年反恐后,撒南非洲国家开始回归探索自身主导、更加全方位的去极端化策略,日益重视社会、经济、教育、法律等领域的工作。一方面,撒南非洲的伊斯兰极端主义具有外部输入性的特点,在本土的根基尚浅;另一方面,伊斯兰极端主义在撒南非洲的骤兴往往是经济社会发展矛盾、族际冲突的表现形式之一。换言之,撒南非洲的伊斯兰极端主义只是问题的表象。这就决定了片面的军事反恐与武力打击只能“治标”而不能“治本”。更何况,撒南非洲伊斯兰极端主义组织活跃的地区几乎都处在沙漠无人区及其邻近地带,国家边界形同虚设。反恐的压力迫使其跨界流窜,待压力减轻,他们又会重返其活动区域。因而,反恐在某些情况下甚至都不能“治标”。

值得注意的是,面对少数恐怖主义组织,反恐依然有其必要性;而在面对更普遍的伊斯兰极端主义思潮与组织时,若一律采用反恐加以应对,也许适得其反,在特定情况下甚至可能将非暴力的极端主义者转化成恐怖主义者。全领域的去极端化不排斥在判明善恶的基础上达成和解,从而探寻宽恕与妥协的可能,有利于从根本上弱化和消除极端主义和恐怖主义。当前撒南非洲国家虽然也在继续推进反恐,但已日益被纳入全领域的去极端化政策之中。随着撒南非洲国家在法律、教育、社会、经济等领域的去极端化策略逐步展开,其发挥的建设性作用正不断彰显。

(责任编辑:章远 责任校对:邹志强)