

联合国防止暴力极端主义的行动与挑战^{*}

杨友孙 袁胜育

[内容摘要] 根据《防止暴力极端主义行动计划》，联合国创建、参与和协助了一系列防止暴力极端主义行动。一些地区、国家也在联合国的影响下，启动或参加了防止暴力极端主义行动，并在制定标准、能力提升、社会参与等方面取得了一定的效果。但联合国框架下的防止暴力极端主义行动也存在着概念模糊、政治化、泛安全化、西方主导、效果评估困难等挑战。不过，由于防止暴力极端主义相比反恐具有重在预防、治本以及注重社会参与等方面的优势，今后在逐步积累经验后将可能成为主要的反恐范式。

[关键词] 防止暴力极端主义 联合国 反恐 预防

[作者简介] 杨友孙，上海政法学院政府管理学院教授；袁胜育，上海政法学院上合组织研究院教授

2001年“9·11事件”之后，反恐成为国际社会的重要议题。然而，在经过10多年的反恐行动之后，基地组织、“伊斯兰国”、尼日利亚“博科圣地”、索马里“青年党”等恐怖主义组织仍然迅猛发展，在2014年之后甚至出现了增长势头。根据德国著名数据分析公司Statista的数据，在2006~2020年期间，全球恐怖主义袭击事件始终保持高位，共有10个年份的恐怖主义袭击事件维持在10000件以上。^①在恐怖主义致死人数方面，出现了从高到低再到高的总体走势，而针对美

* 本文系国家社会科学基金重大项目“构建更加紧密的上海合作组织命运共同体的法治保障研究”（项目编号：22ZDA129）的阶段性成果。

① “Number of Terrorist Attacks Worldwide between 2006 and 2020,” <https://www.statista.com/statistics/202864/number-of-terrorist-attacks-worldwide/>.

国的恐怖主义袭击更是出现了上升的势头。^①

在认识到“以暴制暴”和“治标”式反恐的局限性之后,国际社会逐渐将更多注意力放在“治本”方面,即将反恐的重心“前移”,从“上游”发力。在这种理念指导下,联合国开始将暴力极端主义和恐怖主义区别对待,实施了众多防止暴力极端主义的行动,开创了反恐的新轨道。

一、从反恐到防止暴力极端主义的转变

从根源上消除恐怖主义的理念最早出现在欧洲。2001年12月,欧洲安全与合作组织部长理事会提出:“不仅要用军事和情报手段打击全球恐怖主义,还要从根源上解决恐怖主义问题。”^②2005年《欧盟反恐战略》将预防、保护、追击和应对确定为反恐的四大支柱。^③其中,预防支柱与防止暴力极端主义具有思维和方法上的连贯性。

在联合国层面,2001年“9·11事件”之后成立了一系列反恐机制,例如联合国安全理事会于2001年成立了反恐委员会,后续又成立了反恐执行局和反恐实施工作组。2006年,联合国大会通过《全球反恐战略》,呼吁制定一项全面战略,包括消除有利于恐怖主义的条件。^④虽然《全球反恐战略》中的四个支柱中的第一支柱和第二支柱都包含了预防的内容,^⑤但此问题在实践中被反恐问题所掩盖。^⑥

① “Gender of Jihadist Terrorists in the United States from September 11, 2001 to November 2022, by Year,” <https://www.statista.com/statistics/667929/terrorists-in-the-us-since-911-year-and-gender/>.

② “Decision on Combating Terrorism and the Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism, 4 December 2001,” <https://www.osce.org/files/l/documents/c/7/40515.pdf>.

③ “The European Counter-Terrorism Strategy,” <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/EN/pdf>.

④ “The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy,” <https://www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy>.

⑤ 2006年《联合国反恐战略》提出反恐四大支柱:其一是消除有利于恐怖主义蔓延的条件;其二是防止和打击恐怖主义的措施;其三是建立各国防止和打击恐怖主义的能力以及加强联合国系统在这方面作用的措施;其四是确保尊重所有人的人权和实行法治作为反恐斗争根基的措施。

⑥ David H. Ucko, “Preventing Violent Extremism through the United Nations: the Rise and Fall of a Good Idea,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 2, 2018, pp. 251 ~ 270.

联合国较早出现的涉及防止暴力极端主义的文件是第 68 届联合国大会于 2013 年 12 月 8 日通过的第 68/127 号决议,其敦促所有成员国团结起来,反对一切形式的暴力极端主义以及宗派暴力,鼓励领导人努力从社区角度分析暴力极端主义的根源,制定解决问题根源的战略,同时呼吁所有国家在打击暴力极端主义行动中尊重和保护人权、基本自由以及法治,并与民间社会合作。^①

2014 年 9 月 24 日,美国总统奥巴马在联合国大会上发表讲话时指出:“破坏联合国宗旨的行为及暴力极端主义是当今社会许多挑战的根源。”^②同日,联合国安全理事会通过了第 2178(2014)号决议,承认暴力极端主义有可能助长恐怖主义,而对其进行打击是反恐的重要方面,联合国机构和各成员国应共同努力予以应对。^③ 2015 年 2 月,来自 70 多个国家的领导人和包括联合国秘书长潘基文在内的国际组织代表,在美国召开了防止暴力极端主义会议,重点讨论如何发挥社区作用,保护暴力极端主义分子的家人、朋友和邻居免受暴力意识形态的影响。潘基文承诺制定“全面的多方利益攸关方行动计划,防止暴力极端主义”。^④

2015 年 12 月 24 日,联合国大会通过了《防止暴力极端主义行动计划》(简称《行动计划》)。^⑤《行动计划》指出,暴力极端主义包含了比恐怖主义更广泛的表现形式,如果把它与恐怖主义合并等同起来,可能会成为大范围采用反恐措施,包括对并不是恐怖主义的行为采用反恐措施的理由。同时,《行动计划》也要求各国“应考虑制订防止暴力极端主义的国家行动计划,以确立本国消除促成本地暴力极端主义的因素的重点。”在联合国影响下,芬兰、法国、德国、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、马尔代夫、阿尔巴尼亚等大约 20 多个国家出台了防止暴

① “A World against Violence and Violent Extremism,” <https://www.refworld.org/pdfid/53aa9cc44.pdf>.

② “President Obama’s 2014 Address to the United Nations General Assembly,” https://www.washingtonpost.com/politics/full-text-of-president-obamas-2014-address-to-the-united-nations-general-assembly/2014/09/24/88889e46-43f4-11e4-b437-1a7368204804_story.html.

③ “Resolution 2178 (2014),” <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/2178-%282014%29>.

④ “UN Secretary-General’s Remarks at Summit for Countering Violent Extremism,” <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2015-02-19/secretary-generals-remarks-summit-countering-violent-extremism>.

⑤ “Plan of Action to Prevent Violent Extremism,” <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Foundational%20Documents/UN/UNSG%20Plan%20of%20Action%20to%20Prevent%20Violent%20Extremism%202015.pdf?ver=2020-01-14-094451-673>.

力极端主义计划。

2016年6月30至7月1日,联合国大会在对《全球反恐战略》的第五次审查报告中,再次强调了预防工作的重要性,欢迎联合国秘书长提出的《行动计划》,并建议各国在联合国的支持下,考虑落实其适用于本国国情的相关建议。^①此后,联合国推动和参与的各种防止暴力极端主义行动逐渐在全球铺开。

二、联合国在防止暴力极端主义中的主要职能和基本理念

防止暴力极端主义的概念摒弃了军事行动和使用武力的理念,而是通过解决弱势社区的政治、社会和经济问题,消除冲突的根源和暴力极端主义的驱动因素。这体现为努力影响个人或环境因素,使用社会或教育而非安全驱动措施。^②尽管在《行动计划》和其他文件中,联合国均未对“暴力极端主义”和“防止暴力极端主义”进行界定,但《行动计划》集中反映了联合国在防止暴力极端主义中的主要职能及基本理念。

(一)主要职能

《行动计划》强调成员国负有防止暴力极端主义的首要责任。联合国可以发挥“天然伙伴”的作用,帮助推动全球对话,促使国家、人民和社区依循国际法、人权文书载列的普遍价值观和原则团结起来。在政策框架和具体行动领域,联合国均可发挥特有作用。

在政策框架领域,《行动计划》指出,在国际(全球)、区域、国家等三个层面,均应制定防止暴力极端主义行动计划,而联合国的重要职责是制定防止暴力极端主义的全球框架及国际标准。防止暴力极端主义的全球政策框架应包含:其一,执法、军事或安全措施;其二,采取协调行动,解决发展、善治、人权和人道主义问题;其三,加强法治、废除歧视性立法并在实践中和法律执行上消除歧视、边

^① “The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review,” <https://digitallibrary.un.org/record/833270>.

^② William Stephens, Stijn Sieckelinc and Hans Boutellier, “Preventing Violent Extremism: A Review of the Literature,” *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 44, No. 4, 2021, pp. 346 ~ 361.

缘化和排斥的政策和立法等。此外,联合国还需要在区域和国家层面采取协调行动,督促各区域、次区域和各成员国出台、实施防止暴力极端主义战略。

在具体行动方面,《行动计划》指出,成员国应在以下方面采取具体行动:其一,对话与预防冲突;其二,加强善治、人权和法治;其三,社区参与;其四,增强青年的权能;其五,性别平等和增强妇女权能;其六,接受教育、培训技能和协助就业;其七,战略通信、互联网和社交媒体。联合国的主要职责是采取措施支持成员国、区域机构和社区的行动。这包括:其一,联合国的特派团、方案和项目应同成员国合作;其二,联合国各实体应与成员国协调开展活动,以确定方案的轻重缓急,提高敏感性并视情做出调整,更准确地消除暴力极端主义的促成因素;其三,根据联合国维和行动和特别政治需要,把防止暴力极端主义列入其相关活动以及联合国国家工作队的相关活动;其四,以《联合国宪章》、《世界人权宣言》和其他文书载列的和平、公正、容忍和人的尊严等联合国核心价值观为基础,启动一项联合国防止暴力极端主义全球传播战略;其五,在反恐实施工作小组协助下和联合国反恐中心支持下,建立一个防止暴力极端主义的常设平台来指导本计划的执行;其六,让宗教领袖参与进来,为宗教内部和宗教间对话提供一个平台,促进社区之间的宽容和理解;其七,鼓励在成员国之间举办青年交流计划,将其发展成全球社区服务计划和全球青年计划,以加强不同文化间的了解,促进学习新技能和支持发展举措;其八,建议设立一个秘书长基金,以支持防止暴力极端主义的新项目,特别是在通信和增强社区权能方面。

(二) 基本理念

反恐以安全驱动、自上而下的方式进行,而防止暴力极端主义需要更多聚焦应对“有利于暴力动员的驱动因素”。^① 防止暴力极端主义实际上也至少包含“预防”和“打击”两个方面,即“软策略”注重“预防”,“硬策略”注重“打击”。^② 值得注意的是,从2015年12月24日的草案开始,联合国使用了“预防”而非美国政府

^① Arthur Boutellis and Naureen C. Fink, “Waging Peace: UN Peace Operations Confronting Terrorism and Violent Extremism,” <https://www.ipinst.org/2016/10/un-peaceops-confronting-terrorism-extremism>.

^② 关于反恐怖或反极端主义的“软策略”和“硬策略”,参见杨友孙:《德国反极端主义的“软策略”探微》,《德国研究》2022年第3期,第64~84页。

更为常用的“打击”。^① 联合国不仅非常强调早期预防倾向,重在治本,即在暴力极端主义的前端或上游发力,消除暴力极端主义的土壤或将其扼杀在萌芽状态,而且也十分注重与社区、民间社会组织合作,因而总体上采用的是“软策略”。这种“软策略”集中体现在《行动计划》之中,具体可以归纳为三个方面。

1. 重在预防的理念

《行动计划》指出,联合国2006年《全球反恐战略》强调在四个支柱领域中统筹开展工作,但过去10年仅关注支柱二(防止和打击恐怖主义)的工作,忽略了支柱一和支柱四的执行。《行动计划》将重点放在预防暴力极端主义措施上,强调“尽管我们需要继续共同努力打击暴力极端主义,但必须扩大应对范围,尽早参与并解决暴力极端主义的驱动因素,需要以预防措施来完善打击暴力极端主义的工作。”^②可见,《行动计划》认为,即使在防止暴力极端主义方面,“预防”也比“打击”更加重要,这也是联合国倾向于和英国一样使用“预防”而非“打击”的重要原因。

重在预防意味着联合国更多地从暴力极端主义的背景和系统性驱动因素出发,来消除其产生的根源。因此,《行动计划》特别强调通过对话、教育、社区参与等方式来预防暴力极端主义。当然,重在预防并不意味着完全放弃对暴力极端主义的干预和打击手段,只是这方面的工作联合国做的相对较少。在一系列文件中,联合国还区分了“预防特定”和“预防相关”的行动。^③ 前者旨在以直接和有针对性的方式防止暴力极端主义,后者强调消除暴力极端主义的潜在驱动因素。重在预防的理念也意味着联合国虽然参与了两种行动,但更注重“预防相关”行动。

2. “全联合国”方法

^① 在中文版中,措辞是“防止暴力极端主义行动计划”,它包括了预防和阻止(或打击)两方面的意思,比起“预防”一词,“防止”与“prevent”的契合度更高,但在大多数情况下,《行动计划》英文版中的“prevent”是指“预防”。

^② “Plan of Action to Prevent Violent Extremism,” <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Foundation-al%20Documents/UN/UNSG%20Plan%20of%20Action%20to%20Prevent%20Violent%20Extremism%202015.pdf?ver=2020-01-14-094451-673>.

^③ “Reference Guide: Developing National and Regional Action Plans to Prevent Violent Extremism,” https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/unoct_pvreferenceguide_final.pdf, p. 18.

《行动计划》三次使用了“全联合国”的措辞。《行动计划》第 43 段指出,联合国愿意通过反恐实施工作小组的 36 个实体并通过“全联合国”的方式协助成员国制订防止暴力极端主义的政策和计划。联合国驻地协调员、联合国国家工作组和联合国发展集团区域小组将在受到成员国请求时,协助其制订国家和区域防止暴力极端主义计划。第 58 段第(a)项指出,将采用“全联合国”方式,支持国家、区域和国际社会通过联合国行政首长协调委员会、联合国机构间机制和反恐实施工作组及其实体,预防暴力极端主义。可见,“全联合国”方法是指在防止暴力极端主义过程中,运用和协调所有联合国的机构、机制和资源的理念或方法。

在联合国安全理事会的动员下,一方面,传统上以安全为导向的联合国机构,例如反恐执行局、毒品和犯罪问题办公室、区域间犯罪和司法研究所、难民事务高级专员办事处、维和行动部,联合国索马里援助团等能够继续参与进来。另一方面,由于反恐具有将很多问题“泛安全化”的倾向,长期以来为很多国际、国内组织所排斥。相比起来,防止暴力极端主义具有“去安全化”和“脱敏”的特征,使其参与门槛更低,顾虑更少,联合国组织都积极看待和参与了防止暴力极端主义行动。

3. 综合方法

《行动计划》多次使用“综合方法”或“综合实施”的措辞。^①一方面,它是指在防止暴力极端主义中应综合采取事前预防、早期干预、事后打击等方法。例如第 6 条指出:“有必要采取更全面的方法,不仅包括持续的、基于安全的基本反恐措施,还包括直接解决暴力极端主义驱动因素的系统预防措施。”第 38 条指出:“需要用预防措施来完善打击暴力极端主义的工作,把预防工作作为我们的综合方法的一部分,有助于我们消除许多促使个人参加暴力极端主义团体的基本条件”。另一方面,它也指防止暴力极端主义行动的多维性和多样性,特别是需要社会力量的广泛参与。例如第 39 条指出:“《行动计划》确定了可以在全球、国家和区域各级采取的行动,以促进综合、平衡地执行《联合国全球反恐战略》”;第

^① 在中文版《行动计划》中,“comprehensive”被译为“全面”“统筹”“综合”等,本文使用“综合”一词。

50条第(i)项指出:“执行安全理事会第1624(2005)号决议,促进对煽动暴力极端主义采取全面措施,执行禁止鼓吹构成煽动歧视、敌意或暴力的民族、种族或宗教仇恨的《拉巴特行动计划》,所有相关行为者都应参与其中,例如国家人权机构、公民社会、政党和媒体等。”^①

后来,“综合方法”又演化出“全政府”“全社会”以及“全学校”方法,分别是指政府所有机构协同参与、社会的各类组织、团体、家庭、媒体等协同参与、学校所有力量共同参与等。

三、联合国防止暴力极端主义的政策重点及措施

从工作机制层面来看,联合国防止暴力极端主义并未脱离原有反恐机制,而是在反恐机制内部增加了防止暴力极端主义轨道。但在政策层面,防止极端主义行动已从反恐中独立出来,因为其与反恐存在着完全不同的政策理念和行为方式。

联合国可能直接发起防止暴力极端主义行动或活动,也可能推动或参与区域、国家发起的防止暴力极端主义行动。从近几年联合国防止暴力极端主义的政策和措施来看,重点集中在“预防相关”活动,仅少部分集中“预防特定”活动领域。

(一) 加强社会的韧性

《行动计划》将“暴力极端主义的背景和促成因素”划分为“推动因素”和“拉动因素”。^②“推动因素”指有利于暴力极端主义的条件和出现暴力极端主义的体制原因,例如缺少社会经济机遇、边缘化和歧视、治理不力、侵犯人权和破坏法治等。“拉动因素”指个人的动机和过程,即主要是把思想和抱怨变成暴力极端主义行动的过程,包括个人的背景和动机、集体怨恨和受害、歪曲和滥用信仰、政治

^① “Plan of Action to Prevent Violent Extremism,” <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Foundation-al%20Documents/UN/UNSG%20Plan%20of%20Action%20to%20Prevent%20Violent%20Extremism%202015.pdf?ver=2020-01-14-094451-673>.

^② 在中文版《行动计划》中,分别被称为“推出因素”和“拉入因素”,笔者认为不大贴切,因此使用“推动因素”和“拉动因素”的措辞。

思想体系和族裔与文化差异、领导人和社会网络的影响等方面。联合国将重点放在消除“推动因素”方面,即“采取更全面的方法,不仅包括持续的、基本的安全反恐措施,还包括直接解决暴力极端主义驱动因素的系统性预防措施。”^①

联合国长期致力于推动国际和平与文化交流,这本身具有加强社会韧性、消除暴力极端主义源头的效果。自2015年以来,联合国推出了众多更具针对性的行动。其一,“故事圈”项目。2013年,联合国教科文组织制定了《跨文化能力概念和运作框架》,概述了培养文化多样性和跨文化交流的能力的重要性及设想。^②2019年,联合国教科文组织出版了《培养跨文化技能手册》,用于培养各种正式和非正式背景下的跨文化能力。此后,联合国教科文组织在5个国家(泰国、哥斯达黎加、津巴布韦、奥地利和突尼斯)进行了试点,推出了泰国和突尼斯的青年项目、津巴布韦的性少数群体项目、哥斯达黎加的原住民项目以及奥地利的移民学童项目。这些项目的主要活动方式是主持人邀请不同背景的人通过讲故事的方式进行交流和对话,以此推动相互理解和包容。同年,教科文组织出版了《培养跨文化能力手册:故事圈》一书,对“故事圈”的准备和组织、“故事圈”应用情境、主持人的作用和技巧进行了操作说明和建议。^③通过该活动,参与者加强了宽容、同理心、批判性思维和倾听理解的技能。其二,“非洲极端主义之旅”调研活动。2017年,联合国开发计划署成立“非洲极端主义之旅”小组,调查、研究非洲极端主义的形成原因及对策。在调查基础上,分别于2017年和2020年形成了《非洲极端主义之旅:驱动因素、激励措施和招聘引爆点》《非洲极端主义之旅:招募和脱离接触的途径》两份调查报告。^④这些报告分析了非洲暴力极端主义的基

① “Plan of Action to Prevent Violent Extremism,” <https://www.thegetf.org/Portals/1/Documents/Foundational%20Documents/UN/UNSG%20Plan%20of%20Action%20to%20Prevent%20Violent%20Extremism%202015.pdf?ver=2020-01-14-094451-673>.

② Darla K. Deardorff, “Manual for Developing Intercultural Competencies: Story Circles,” https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_7c9c55b8-0c83-4f0a-aa8a-b725b4a016ed?_=370336eng.pdf&to=116&from=1#pdfjs.action=download.

③ 《培养跨文化能力手册:故事圈》, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380207>.

④ “Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment,” <https://journey-to-extremism.undp.org/content/v1/downloads/UNDP-JourneyToExtremism-report-2017-english.pdf>; “Journey to Extremism in Africa: Pathways to Recruitment and Disengagement,” <https://journey-to-extremism.undp.org/content/v2/downloads/UNDP-JourneyToExtremism-report-2023-english.pdf>.

本数据、特点,总结出影响个人走向暴力极端主义的因素,提出了防止暴力极端主义的建议。这为联合国开发计划署旗舰区域项目“非洲和阿拉伯国家预防和应对暴力极端主义:一种发展方法(2022~2025年)”的设计提供了重要信息。其三,设立“预防助长恐怖主义的暴力极端主义国际日”。2022年12月20日,联合国大会通过了由奥地利、比利时、伊拉克、约旦、卡塔尔等国提出的“预防助长恐怖主义的暴力极端主义国际日”决议,^①宣布每年的2月12日为“预防助长恐怖主义的暴力极端主义国际日”,邀请所有成员国、《联合国全球反恐协调契约》各实体和联合国系统各机构以及其他相关利益攸关方(民间社会、私营部门、学术界和媒体),以适当方式纪念该国际日。

(二) 青年和妇女赋权行动

通过赋权青年和妇女,让他们积极参与,是联合国防止暴力极端主义行动的重要组成部分。

在青年赋权方面,联合国安全理事会第2250(2015)号决议认可青年对和平与安全的积极贡献,敦促成员国增加青年在各级决策过程中的代表性,建立青年参与打击可能助长恐怖主义的暴力极端主义的机制。^②此后,联合国反恐办、联合国教科文组织对青年工作的重心开始突出防止暴力极端主义的主题,不仅包括支持多学科研究青年、互联网、激进化/去激进化之间的联系,而且也包括培养青年社区网络,为青年提供创造性的工具和知识,增强他们在反激进化方面的权能等。近年,联合国创建了系列面向青年的防止暴力极端主义重要项目。其一,“青年参与和赋权计划”。联合国反恐办公室、联合国反恐中心等机构发起了“青年参与和赋权计划”,主要采用研讨会、在线培训、网络研讨会和外联活动等独特方法,赋予青年权力,支持青年发声,旨在使其为预防、打击暴力极端主义和恐怖主义的全球、区域和国家行动做出贡献。该计划于2020年至2021期间在澳大利亚、苏丹和瑞典成功试行,共举办了19次研讨会,3次政策对话活动,培训了35

^① “International Day for the Prevention of Violent Extremism as and when Conducive to Terrorism,” <https://www.un.org/en/observances/prevention-extremism-when-conducive-terrorism-day>.

^② “Resolution 2250 (2015),” <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/413/06/PDF/N1541306.pdf?OpenElement>.

名来自苏丹、瑞典和澳大利亚的青年领导人以及几百名普通青年。^① 2022年,该计划在南亚和东南亚地区实施,2023年又进一步在非洲推广。其二,“地中海青年网络”项目。该项目是联合国教科文组织发起、欧盟资助的一个为期四年的项目(2014~2018),在地中海东部和西部盆地10个国家实施,重点是推动国家实施青年战略和政策,加强青年的组织网络,发展青年参与媒体、使用网络平台、参与决策等能力。其三,“青年移动倡议”。该倡议为联合国教科文组织2014年发起的政府间合作项目,在32个成员国开展活动。倡议旨在培训大批青年熟悉、开发和使用多种可访问的应用程序,用于对话、交流、和平信息传递,以促进文化间的和平、容忍和对话。

在妇女赋权方面,联合国安全理事会第2242(2015)号决议指出:“欢迎秘书长在《行动计划》中纳入让妇女参与、发挥妇女领导作用以及增强妇女权能的内容,并将其作为联合国战略和对策的核心,呼吁在这方面提供足够的资金。”^②《行动计划》还指出加强联合国预防议程,特别是预防武装冲突、暴行、灾害和危害妇女和儿童的暴力行为,将与冲突相关的性暴力作为一个优先事项。

在赋权妇女防止暴力极端主义方面,联合国机构发起了众多项目、活动。其一,2019年2月由联合国妇女署发起、欧盟资助的为期三年的“防止暴力极端主义:融合性别观点(全球、约旦和巴基斯坦)”项目。该项目通过增加妇女在不同平台和相关机制中参与安全和预防暴力极端主义的讨论,以系统性地提高社会对暴力极端主义的认识,并将妇女领导的基层组织和民间社会组织纳入旨在防止暴力极端主义的各种政府间进程。在2022年项目结束之后,又发起了2023~2026年的后续项目。其二,2017年,由联合国妇女署、反恐执行局与海外发展研究所发起,与来自北非五国(阿尔及利亚、埃及、利比亚、摩洛哥和突尼斯)的政府代表、专家、学者共建了“北非性别与打击和预防暴力极端主义区域平台”,以弥补该区域妇女对治理和决策的参与不足。该平台通过一系列面对面或在线讨论

^① “Launch of the Regional Youth Engagement and Empowerment Programme in South and Southeast Asia,” <https://www.un.org/counterterrorism/fr/node/19940>.

^② “Resolution 2242 (2015),” <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/311/09/PDF/N1531109.pdf?OpenElement>.

会,交流打击和预防暴力极端主义方面的专业知识和性别角色,众多女性分享了经验。^①其三,发布关于妇女参与防止暴力极端主义行动的指南。例如,2021年,在联合国妇女署资助和卡塔尔、阿联酋捐助下,出版了《妇女预防和打击暴力极端主义培训手册》,^②旨在帮助各方了解暴力极端主义的性别差异,以及妇女在防止暴力极端主义方面的特殊作用。2023年3月,基于2017~2022年期间在孟加拉国、印度尼西亚、菲律宾和泰国等实施的名为“赋权妇女,和平社区”的预防暴力极端主义行动,联合国妇女署发布了《赋权妇女、和平社区:南亚和东南亚预防暴力极端主义区域方案的成果和经验教训》报告。^③该报告分享了“赋予妇女权力、和平社区”方案取得的主要成就、经验教训和典型做法。

(三) 通过教育预防暴力极端主义

学校和教育在防止暴力极端主义中发挥着至关重要的作用。2015年10月,联合国教科文组织执行局发布的《教科文组织在促进利用教育预防暴力极端主义方面的作用》文件指出:“暴力极端主义组织通过社交媒体以及在社区、学校招募越来越多的年轻人,使其思想激进化,接受暴力极端主义,而教育是一个关键的应对手段……教科文组织促进各国之间通过教育开展合作……倡导并实施利用教育这一基本手段帮助预防暴力极端主义。”^④

2012年4月,全球反恐论坛将教育确定为其优先事项之一。2017年,联合国教科文组织出台了《通过教育防止暴力极端主义:政策制定者指南》,^⑤为教育决策者、教师和各教育利益攸关方应对暴力极端主义带来的挑战提供了思路和技

① “Meeting of Experts of the North Africa Regional Platform,” <https://arabstates.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Arab%20States/Attachments/2020/04/PVE%20page%20Updates/Formatted%20Casablanca%20report%20English%20-%20final.pdf>.

② “A Training Manual: Women in Preventing and Countering Violent Extremism,” https://reliefweb.int/attachments/4fd2dd72-a069-3940-a545-b37cc93d6a3f/pve_trainingmanual-min.pdf.

③ “Empowered Women, Peaceful Communities: Results and Lessons Learned from the Regional Programme on Preventing Violent Extremism in South and Southeast Asia,” <https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/ap-PVE-brief-s.pdf>.

④ 《教科文组织在促进利用教育预防暴力极端主义方面的作用》, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000234879_chi.

⑤ “Preventing Violent Extremism through Education: A Guide for Policy-Makers,” <https://reliefweb.int/attachments/015d50b1-e837-3bf6-b597-c358aa5daee5/247764e-2.pdf>.

术指导。例如,要求成员国在开展通过教育预防暴力极端主义活动时,必须遵循以下核心原则,以确保有效地破坏有利于暴力极端主义的条件:其一,以人权为基础(即维护所有学习者的权利,特别是受教育权);其二,根据可持续发展目标 4 或《2030 年教育议程》,促进更广泛的学习成果,提高教育质量。其三,在基于证据的评估结果基础上发展和扩大措施;其四,有足够的勇气去解决学习者真正的不满(系统的和心理的);其五,加强从设计到评估每个阶段的参与性。^① 此后,联合国会同各国教育机构发起了众多相关活动,主要包括:其一,联合国教科文组织和位于阿联酋的国际防止暴力极端主义卓越中心,在乌干达和南苏丹开发了一套防止暴力极端主义课程,并辅之以教师培训计划。具体内容包括提高教师对暴力极端主义驱动因素的理解,提高学生数字和媒体素养以批判性评估信息,创建由教师和教育工作者组成的本地化网络,加强对与暴力极端主义有接触的脆弱学生的辅导等。其二,2021 年 5 月,联合国教科文组织、联合国毒品和犯罪问题办公室等面向南亚青年发起了为期 8 个月的“数字游戏促进和平”活动,这是一项为期八个月的培训和实践活动,22 名具有跨学科背景的年轻人通过接受防止暴力极端主义的知识学习、心理学培训、数字游戏技能培训、社会情感学习、跨文化对话等,提升设计数字游戏以促进预防暴力极端主义的意识。其三,2023 年 3 月,联合国教科文组织和联合国防止种族灭绝和保护责任办公室联合制定了《通过教育解决仇恨言论:政策制定者指南》文件。^② 该文件提出应以“全社会”方式回应仇恨言论,并且在教育领域采取以下对策:首先,就有关成为受人尊重的全球和数字公民的价值观和实践对教师和学习者培训。其次,采用教学和“全学校”方法来加强社交和情感学习。再次,修订和审查课程和教育材料,使其具有文化敏感性,并纳入识别仇恨言论和促进言论自由权的内容。最后,从幼儿教育到高等教育再到终身学习,在各级教育机构的教育方案/课程和教学方法中处理仇恨言论问题,与社交媒体公司协调改进的应对措施等。

^① “Preventing Violent Extremism through Education: A Guide for Policy-Makers,” <https://reliefweb.int/attachments/015d50b1-e837-3bf6-b597-c358aa5daee5/247764e-2.pdf>.

^② “Addressing Hate Speech through Education: A Guide for Policy-Makers,” <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000384872>.

(四) 在监狱防止暴力极端主义行动

尽管监狱环境经常被视为暴力极端主义的潜在孵化器,但监狱也可为囚犯提供消除暴力极端主义和重返社会的服务。因此,在监狱防止暴力极端主义是联合国的一项重要“预防特定”行动,也是防止暴力极端主义区别于反恐的重要方面。

2016年10月,联合国毒品与犯罪问题办公室发布了《暴力极端主义囚犯管理和防止监狱暴力激进手册》。^①《手册》为处理监狱环境中暴力极端主义提供了指导意见和技术指导,主要包括:其一,对暴力极端主义囚犯的管理,需要遵循基本人权标准和《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》。其二,防止监狱中暴力极端主义的发展。其三,使暴力极端主义囚犯摆脱暴力,并采取促进他们获释后重新融入社会的干预措施。其四,暴力极端主义囚犯在一定限度内保留家庭生活的权利,不完全与社会隔离。其五,在不损害暴力极端分子合法辩护权利的前提下,监测和控制其与监狱外人士或探监人员的联系。其六,所有监狱都应建立有组织的情报系统,以便在安全的环境中根据国家立法和国际标准收集安全和相关信息。其七,监狱工作人员使用武力仅应作为最后手段,并应严格遵守必要性和相称性原则。武力手段应限于应对企图逃跑、主动或被动地对合法秩序进行身体抵抗或人身安全受到威胁的情况。其八,制定保障措施,确保被挑选来与暴力极端主义囚犯打交道的工作人员具有相关经验和专业知识,并且不是暴力极端主义团体、犯罪团伙或与有组织犯罪有关联的成员。

监狱防止暴力极端主义行动的一个重要项目是“支持暴力极端主义囚犯管理和防止监狱暴力激进主义”联合行动计划。^②该计划为期四年(2018~2021),受到联合国反恐委员会、欧盟和荷兰的共同资助,在乌干达、哈萨克斯坦和突尼斯实施。该计划的主要目标包括两个方面,一方面是防止暴力极端主义的发展

^① “Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons,” https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_VEPs.pdf.

^② “Supporting the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons (2018~2021),” https://www.unodc.org/documents/easternafrika//Criminal%20Justice/Violent_extremism_prisons_A4_EN.pdf.

(重点关注那些可能易受伤害的囚犯);另一方面是在尊重人权标准的同时,有效管理暴力极端主义囚犯(重点关注那些接受了暴力极端主义的囚犯)。该计划的具体内容包括:其一,劝阻极端主义分子使用暴力。其二,加强监狱管理部门能力,以为暴力极端主义囚犯提供跨部门干预。其三,通过教育、职业培训、咨询以及家庭和社区参与,协助前暴力极端主义囚犯重新融入社会。其四,防止暴力极端主义罪犯获释后重返暴力极端主义组织。

此外,联合国还采取了一些通过学校、体育、网络、家庭等防止暴力极端主义的计划或行动,在此不再一一赘述。

四、联合国框架内防止暴力极端主义的挑战

联合国以安全为导向和以事后打击为主要方式的反恐“硬策略”正在逐渐让位于以合作为导向和以事前预防为主要方式的反恐“软策略”,即防止暴力极端主义。在反恐方面,联合国由于缺乏“硬实力”而难以发挥重要作用,而在防止暴力极端主义方面,联合国反而具备一定优势。相较于反恐,防止暴力极端主义对武力、警力或情报能力的依赖并不明显,其主要依赖协调、教育、对话、会议、说服等“软策略”或“软方法”。在这些方面,联合国的角色是宝贵且不可或缺的。世界没有任何其他机构具有同样的召集能力、规范性权力与合法性。^①

然而,由于暴力极端主义概念和内涵本身的复杂性,防止暴力极端主义行动历史较短、各方的参与程度也并非同步等原因,使联合国框架下的防止暴力极端主义行动存在众多问题。有学者将联合国面临的挑战分为“分析性挑战”和“实践性挑战”,前者主要是一些背景性、宏观性挑战,后者主要是一些技术性挑战。^② 本文认为联合国面临的挑战可以分为“内涵式挑战”和“外延式挑战”两类,前者

^① David H. Ucko, “Preventing Violent Extremism through the United Nations: the Rise and Fall of a Good Idea,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 2, 2018, pp. 251 ~ 270.

^② Georgia Holmer, Peter Bauman and Kateira Aryaeinejad, “Measuring Up: Evaluating the Impact of P/CVE Programs,” https://capve.org/components/com_jshopping/files/demo_products/preventing-counteracting-violent-extremism-measuringup.pdf, p. 4.

主要涉及防止暴力极端主义的界定、合法性、价值感、必要性、政治化以及西方主导等问题;后者主要涉及在防止暴力极端主义行动中遇到的技术问题、资源问题、合作问题、效果评估问题等。其中,“外延式挑战”解决难度相对较低,而“内涵式挑战”则是需要长期面对的问题。

从联合国框架内的防止暴力极端主义行动来看,两类挑战又紧密交融在一起,主要表现在以下几个方面。

(一) 相关概念不清晰导致防止暴力极端主义的边界模糊

联合国在《行动计划》和其他相关文件中,均未对“暴力极端主义”进行界定,也未对“防止暴力极端主义”进行界定。事实上,联合国引入“暴力极端主义”这一术语的意义,正是为了消除“恐怖主义”措辞所带来的束缚,从而能够与弱势个人和社区进行对话。^① 尽管国际社会对“恐怖主义”的内涵也存在不同见解,但对“暴力极端主义”缺乏与“恐怖主义”同等的共识基础。这使《行动计划》具有内在的不确定性,从而遭到怀疑和抵制。有人甚至认为“暴力极端主义”只是高度政治化的“恐怖主义”的表面替代品。^②

《行动计划》指出,联合国不对“暴力极端主义”进行界定,如何界定是各成员国的特权。这在实践中必然遇到以下问题:首先,在“暴力极端主义”概念并不清晰的情况下,防止暴力极端主义行动必然边界模糊,从而导致防止暴力极端主义话语滥用。其次,由于未对“防止暴力极端主义”进行界定,也未将其与反恐、维和行动等相关词语明确区别开来,这使“防止暴力极端主义”本身存在的合法性、必要性遭到质疑。例如,《行动计划》承认暴力极端主义具有“不可辩解”性质,但不论在“预防相关”还是在“预防特定”活动中,联合国均采取说服、对话、友好交流等柔和的“软”策略,而对同样“不可辩解”的恐怖主义,^③却主要采取镇压态度,这种区别对待并不存在客观而合理的理由。事实上,防止暴力极端主义和反恐

① David H. Ucko, “Preventing Violent Extremism through the United Nations: the Rise and Fall of a Good Idea,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 2, 2018, pp. 251 ~ 270.

② “The Concept of Countering Violent Extremism,” <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/c9af6b37-c6f9-4ca2-a0d9-ed9544ae72bd>.

③ “International Day for the Prevention of Violent Extremism as and When Conducive to Terrorism,” <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/749/59/PDF/N2274959.pdf?OpenElement>.

在实践中难以区分。例如,联合国毒品和犯罪问题办公室支持的“吉尔吉斯斯坦共和国政府 2017~2022 年反极端主义和恐怖主义计划”并未明确将极端主义、暴力极端主义、反恐进行区分。再次,由于各国背景、暴力极端主义的表现形式存在差异,对暴力极端主义的理解和界定也必然存在明显差异,从而不仅有害这个新概念本身,也有损于各国在联合国框架内的协同行动。在联合国马里稳定团行动中,在很大程度上正是由于各方对防止暴力极端主义的理解出现差异以及缺乏信任,欧洲工作组、西非特遣队和当地的政府、民间机构相互之间都不愿意共同协作,限制了联合国反恐和防止暴力极端主义的行动效果。^① 第四,由于防止暴力极端主义边界模糊,联合国又强调采取“全联合国”“全政府”“全社会”“全学校”等方式,这可能使防止暴力极端主义成为无处不在、无所不包的事务。如果过多地将善治、民主、人权和赋予民间社会权能等问题放置于反恐和防止暴力极端主义的短期目标之下,将损害所有这些领域的进展。^②

(二) 联合国框架内防止暴力极端主义行动仍然主要由西方主导

联合国框架下的防止暴力极端主义行动主要由西方国家发起、资助,在发展中国家推行。在一定程度上,这虽然可视为发达国家对相对落后国家的援助,但是《行动计划》本身主要是在西方国家,尤其是美国推动而出台的,体现了西方国家在反恐和防止暴力极端主义中的话语霸权。从内容来看,也更多体现了西方本位思维和西方国家利益。例如,在详细阐述导致暴力极端主义的因素时,《行动计划》把重点放在了“全球南方”的弊病和敏感问题上,从而回避了导致暴力极端主义发展的西方因素。《行动计划》虽然指出暴力极端主义并不“专属于任何地区、国籍或信仰体系”,但却仅一次提到了来自非伊斯兰世界的暴力极端主义——挪威极右翼恐怖份子安德斯·布雷维克;对于来自伊斯兰世界的“伊斯兰国”、基地组织、“博科圣地”被反复提及,并且将非洲、中东、中亚、东南亚等地区的穆斯林国家认定为联合国实施防止暴力极端主义行动的重点地区。这传递出

^① Timo Smit, “Multilateral Peace Operations and the Challenges of Terrorism and Violent Extremism,” <https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-11/sipribp1711.pdf>.

^② “Overview: Lessons on Counter-Terror and Countering Violent Extremism, Saferworld,” <https://www.saferworld.org.uk/downloads/saferworld-overview-of-lessons-from-counter-terror-and-cve---july-2017.pdf>.

发展中国家和伊斯兰世界是暴力极端主义的创造者,西方国家是防止暴力极端主义引领者的强烈信号。

此外,《行动计划》及其后续行动,也体现出西方的隐形话语霸权。例如,《行动计划》指出:“在充分尊重人权和人人享有经济机会的基础上,建立开放、公平、包容和多元的社会,是取代暴力极端主义的最切实和最有意义的办法。”^①这些表述仍然体现了西方国家的立场,来自全球南方和穆斯林国家的视角未被《行动计划》纳入。

(三) 防止暴力极端主义工具的政治化

与反恐一样,防止暴力极端主义是具有天然“政治正确”的话语,很容易超越必要的限度,导致国际、国内政治议程和相关资源在其裹挟下偏离正确航道。例如,《行动计划》强调援助和发展在防止暴力极端主义方面的作用,从而使得联合国及其成员国的援助和发展项目向此目的倾斜,甚至联合国人道主义行动者也被要求根据威胁而不是根据需要提供援助,这就损害了援助的中立性。将援助作为一种反恐形式,使此类工作的意义和可信度产生了令人担忧的影响。^②

防止暴力极端主义的话语崇高性和政治正确性,也可能裹挟联合国维和行动。《行动计划》第58段第(b)项指出,根据联合国维和行动和特别政治任务的任务规定,把防止暴力极端主义列入它们的相关活动,并列入联合国国家工作队的相关活动。这就可能影响到联合国维和行动的中立性和有效性。“中立性”是联合国维和行动和其他一切行动的灵魂。正是在很大程度上因为“中立性”遭到破坏,才使“第一代维和行动”遭遇挫折。一旦工作对象感知到中立性遭到破坏,联合国和平行动、人道主义行动都会受到伤害。^③

国家可能借助联合国的权威,通过防止暴力极端主义行动实现其他政治目

① “Plan of Action to Prevent Violent Extremism,” <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Foundation-al%20Documents/UN/UNSG%20Plan%20of%20Action%20to%20Prevent%20Violent%20Extremism%202015.pdf?ver=2020-01-14-094451-673>.

② “Exploiting Disorder: Al-Qaeda and the Islamic State, Special Report,” <https://www.crisisgroup.org/global/exploiting-disorder-al-qaeda-and-islamic-state>.

③ Timo Smit, “Multilateral Peace Operations and the Challenges of Terrorism and Violent Extremism,” <https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-11/sipribp1711.pdf>.

的,即政治化滥用“防止暴力极端主义”。这将比“反恐”的滥用导致更为严重的后果,毕竟恐怖主义更容易观测,反恐的范围也更为狭窄,而防止暴力极端主义涉及到社会的方方面面。例如,有的国家可能通过防止暴力极端主义行动搜集情报、镇压合法抵抗力量以及重新分配经济、社会资源。

(四) 防止暴力极端主义行动导致“泛安全化”

反恐在一定程度上也会导致很多部门与安全事务挂钩或聚焦安全事务,出现“泛安全化”倾向。与之相比,由于防止暴力极端主义更重视早期介入、与草根对话、社区干预,可能会带来更为严重的“泛安全化”问题。

在马里,2013年成立的“联合国马里多层面综合稳定团”曾经主要致力于维持和平与稳定,推进马里的政治和解进程,但是自从2015年之后将宽泛而模糊的“暴力极端主义”概念纳入议程之后,导致专注于打击暴力极端主义和反恐的努力掩盖了先前存在的冲突和不同群体之间的分歧,这加剧了当地的不满和排斥情绪。^①在一定程度上,正是防止暴力极端主义导致了联合国在马里行动的“泛安全化”,从而使得在解决部分问题的同时掩盖或制造了更多问题。“联合国马里多层面综合稳定团”的行动并不成功,近年来频繁发生联合国驻马里工作人员遭遇袭击的事件。

防止暴力极端主义“泛安全化”的另一个表现是很多相关的接触、交流、对话活动被贴上“防止暴力极端主义”标签,不仅使实施这些活动的工作人员面临风险,而且使被边缘化的社区感到蒙受耻辱,阻碍民间社会与组织者的合作。^②此外,一旦某些个人和团体被贴上“暴力极端分子”的标签,便会产生“寒蝉效应”,使得维和人员、调解人对保持接触的公共外交选择犹豫不决。^③这些问题或多或少都在联合国马里稳定团行动中得到了体现。

^① Mana Farooqi, Louisa Waugh, “They Treat us All Like Jihadis’ Looking beyond Violent Extremism to Building Peace in Mali,” https://www.international-alert.org/app/uploads/2021/08/Mali_TheyTreatUsAllLikeJihadis_EN_2016.pdf.

^② Naureen Chowdhury Fink, “Countering Violent Extremism: What are the Key Challenges for the UN,” <https://theglobalobservatory.org/2015/11/countering-violent-extremism-united-nations-ban-ki-moon/>.

^③ David H. Ucko, “Preventing Violent Extremism through the United Nations: the Rise and Fall of a Good Idea,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 2, 2018, pp. 251 ~ 270.

(五) 防止暴力极端主义行动存在“效果评估困境”

评估防止暴力极端主义的效果,并不像评估反恐一样清晰,甚至可以说存在难以解决的“效果评估困境”,而这也反过来对“防止暴力极端主义”本身的必要性提出了质疑。除了评估对象不愿意分享信息、评估范围过于广泛等“外延式”问题外,防止暴力极端主义“效果评估困境”还存在很多“内涵式”问题。首先,在预防措施中,无法测量负面影响,即不可能证明如果没有干预,本来会发生暴力极端主义行为。同时,评估个人是否因为参与特定预防计划而避免了暴力极端主义是极其困难的,因为个人通常还受到很多其他变量的影响。^①其次,在预防暴力极端主义领域,不存在明确的判定标准。例如,个人的极端主义思想是否得到转变无法进行观测。这就导致难以判定是否真的发挥了预防暴力极端主义的作用,即“‘成功’的定义是难以捉摸的”。^②再次,因为暴力极端主义具有明显的隐性特征,防止暴力极端主义的效果也具有不可观测性,几乎无法制定一套明确的评估方法,尤其是民间社会行动者和基层组织更缺乏制定或实施这种评估的能力,从而不能确定实际工作是否有效。^③最后,如果说反恐主要是一种客观结果评估,但暴力极端主义却不是,其在很大程度上依赖评估人员的价值判断而非事实判断,这使防止暴力极端主义标准的主观性过强。

五、结 语

联合国框架下的防止暴力极端主义行动已经逐渐铺开,并成为联合国近些年的重要事务。联合国力图从过去以打击为主的后端反恐行动,转变为以预防为主的前端反恐行动,反恐的重点从治标转向治本。在联合国影响下,世界各国

① “Measuring Up: Evaluating the Impact of P/CVE Programs,” <https://www.usip.org/publications/2018/09/measuring-monitoring-and-evaluating-peve-programs>.

② “A Whole-of-Society Approach to Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism: A Guidebook for Central Asia,” https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/444340_0.pdf, p. 67.

③ “Improving the Impact of Preventing Violent Extremism Programming: A Toolkit for Design, Monitoring and Evaluation,” https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Global%20Policy%20Centres/OGC/PVE_ImprovingImpactProgrammingToolkit_2018.pdf.

对防止暴力极端主义的认识已有明显提高,越来越多的国家开始实施防止暴力极端主义计划。在防止暴力极端主义行动方面,联合国已经制定了操作指南,但防止暴力极端主义行动的效果评估标准进展不佳,落实《行动计划》的一些平台尚未建立,对于防止暴力极端主义行动的合法性、必要性和有效性的争议仍然广泛存在。

列宁指出:“判断历史的功绩,不是根据历史活动家没有提供现代所要求的東西,而是根据他们比他们的前辈提供了新的东西。”^①同理,判断防止暴力极端主义行动是否有贡献或意义,并不在于该行动是否十全十美,而在于其相比反恐是否提供了有价值的新东西。虽然联合国框架下的防止暴力极端主义行动开展的时间较短,各方面的标准尚需充实,在实践操作方面也需要进一步积累经验,但其治本理念、注重消除恐怖主义的驱动因素和早期预防和介入,以及注重草根社会、民间组织的参与,采取教育、对话、交流、转化等“柔和”手段,都比反恐有所创新。防止暴力极端主义行动虽然不能完全取代反恐,但却不仅能更好地消除恐怖主义和暴力极端主义,而且还能实现促进文化间合作、社会和谐与稳定等积极效果。至于防止暴力极端主义行动是否会成为反恐的核心范式,尚需观察。

^① 《列宁全集》(第二卷),人民出版社1972年版,第149~150页。