

欧洲的恐怖主义与反恐治理困境分析*

刘 义 任方圆

[内容摘要] 自2015年以来,恐怖主义正在成为欧洲的一种“新常态”,同时也使欧洲成为打击恐怖主义的“新前线”。这与欧洲社会的大量穆斯林移民密切相关,欧洲的相关政策是导致移民二代激进化的重要原因。与此同时,欧洲在“9·11”事件之后对“全球反恐战争”的参与,是导致新一轮恐怖主义袭击事件密集发生的直接促因。“伊斯兰国”势力的兴起又给欧洲的反恐问题带来了全新的挑战。面对这一问题,欧洲国家提出了以“去激进化”、“去极端化”为核心机制的反恐措施。然而,事与愿违,欧洲却存在越反越恐的悖论。本文认为,和美国发动的“全球反恐战争”相比,欧盟的反恐策略是一个进步,但欧洲国家仍然可以以盟友身份加入美国在阿富汗和伊拉克等地区的反恐行动。这形成了国内政治和国际政治、社会治理和地缘战争的悖论,也体现出欧洲在反恐问题上的症结,也即全球正义的不可行性。

[关键词] 穆斯林移民 圣战恐怖主义 去激进化 全球正义

[作者简介] 刘义,上海大学历史系教授、上海高校人文社会科学基地—宗教与全球政治研究院执行院长;任方圆,上海大学世界史研究生

自2015年以来,欧洲各地已经连续多次遭遇恐怖袭击,成为恐怖主义的核心舞台和主要前线。2004年的马德里火车爆炸案和2005年的伦敦地铁爆炸案等恐怖活动及随之而来的反恐行为,使恐怖主义和反恐在“9·11”事件和小布什发动的“全球反恐战争”后,再次成为国际社会的一个核心命题。然而,这次欧洲成

* 本文是上海市曙光学者计划(项目编号:15SG38)、上海市浦江人才计划(项目编号:17PJC049)和教育部分哲学社会科学重大课题攻关项目(项目编号:17JZD036)的阶段性成果。

为了主要的战场。

欧洲为何会成为恐怖主义活动的新前线?其恐怖主义与反恐反映了怎样的社会和政治问题?欧洲国家的反恐行动与美国发起的“全球反恐战争”的联系和区别在哪里?欧洲的恐怖主义和反恐经验又将带给其他社会怎样的启示和教训?本文将采取历史社会学和国际政治相结合的方法,参考相关研究成果,梳理围绕这一问题的诸多方面,以做出反思性的理论思考。

一、欧洲近期的恐怖主义活动

在世纪之交,欧洲成为“基地”组织于1998年发起的“全球圣战”的目标之一。“9·11”事件后的“全球反恐战争”,特别是2003年美国入侵伊拉克,导致了恐怖事件在欧洲的上升。2004年,马德里爆炸案被称为是截止当时发生在欧洲的最具杀伤力的恐怖事件;同一年,阿姆斯特丹还发生了刺杀电影导演西奥多·梵高(Theo van Gogh)的事件。笔者依据相关报道统计,从2004年到2017年,欧洲共发生了21次由多个恐怖主义组织和个人在多个城市实施的恐怖袭击,造成超过900多人伤亡(见表1)。2008年阿拉伯半岛的“基地”组织提倡“去中央化的圣战”(decentralized Jihad),导致大批个体恐怖份子的兴起和随之而来由个体恐怖分子在欧洲实施的恐怖袭击。截止到2017年,共发生了4起独狼行动。2011~2012年,“阿拉伯之春”和叙利亚内战的爆发触发了新一轮恐怖活动浪潮。^①发生在欧洲的恐怖袭击也相应增加。从2012年至2017年,共有16次恐怖袭击,平均每年近3次。另根据欧盟刑警组织的最新报告,2016年,8个成员国家报告了142次失败、受挫及成功的恐怖袭击。其中,英国有76次,占半数以上;其他国家中,法国23次、意大利17次、西班牙10次、希腊6次、德国5次、比利时4次、荷兰1次。在所有的袭击中,有47次取得了成功,导致142人死亡、379人受

^① 参见张娟:《恐怖主义在欧洲》,世界知识出版社2012年版。

伤。2014 年和 2015 年分别有 226 次和 211 次袭击。^①

表 1 “9·11”事件以来欧洲主要的恐怖袭击事件列表

时 间	地 点	死伤人数	恐怖组织
2004 年 3 月 11 日	马德里火车站	192 人死亡、2050 人受伤	“基地”组织
2004 年 11 月 2 日	阿姆斯特丹	荷兰导演梵高被刺杀	霍福斯塔德组织(Hofstad)
2005 年 7 月 7 日	伦敦地铁站	52 人死亡、700 人受伤	“基地”组织
2009 年 5 月 1 日	阿培尔顿,荷兰皇室被刺	7 人死亡、12 人受伤	独狼
2011 年 7 月 22 日	奥斯陆和于特岛	77 人死亡、319 人受伤	独狼
2012 年 3 月 11 日	图卢兹和蒙托邦	8 人死亡	“基地”组织、 阿尔及利亚哈里发组织
2012 年 7 月 18 日	布尔加斯	7 人死亡、32 人受伤	真主党
2014 年 5 月 24 日	布鲁塞尔 犹太人博物馆	4 人死亡	“伊斯兰国”
2015 年 1 月 7 日	《查理周刊》报社	12 人死亡、11 人受伤	“伊斯兰国”
2015 年 11 月 13 日	巴黎	130 人死亡、368 人受伤	“伊斯兰国”
2016 年 3 月 22 日	布鲁塞尔	31 人死亡、300 人受伤	“伊斯兰国”
2016 年 7 月 14 日	尼斯	87 人死亡、434 人受伤	“伊斯兰国”
2016 年 7 月 22 日	慕尼黑	9 人死亡、36 人受伤	独狼
2016 年 7 月 24 日	安斯巴赫	15 人受伤	“伊斯兰国”
2016 年 7 月 26 日	圣艾蒂安-迪鲁夫赖	85 岁神父被杀	“伊斯兰国”
2016 年 12 月 19 日	柏林圣诞市场	12 人死亡、56 人受伤	与“伊斯兰国”有联系
2017 年 3 月 22 日	伦敦议会大厦	6 人死亡、50 人受伤	“伊斯兰国”
2017 年 4 月 7 日	斯德哥尔摩	4 人死亡、15 人受伤	独狼
2017 年 5 月 22 日	曼彻斯特球场	23 人死亡、250 人受伤	“伊斯兰国”
2017 年 6 月 3 日	伦敦塔桥	11 人死亡、48 人受伤	“伊斯兰国”
2017 年 8 月 17 日	巴塞罗那	24 人死亡、152 人受伤	“伊斯兰国”

资料来源:作者根据相关报道整理而成,参见,<http://www.dailymail.co.uk/wires/pa/article-4801780/amp/Timeline-Terror-Europe.html>。

欧洲不仅是恐怖主义分子袭击的目标,还是他们策划恐怖活动的策源地。圣战份子在欧洲国家为许多冲突地区的群体组织了支持网络,包括阿富汗、巴基斯坦、波斯尼亚、阿尔及利亚、伊拉克、索马里、也门、叙利亚。这些网络负责筹集资金、扩散宣传、征募战士,以及培养恐怖细胞组织。成千的居住在欧洲的伊斯

^① “European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017,” European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, 2017, pdf, p. 10.

兰主义者到冲突地区担任外国战士,导致西方没有任何一个地区像欧洲那样聚集了如此多的圣战老兵。以欧洲为基础的极端主义和伊斯兰世界冲突地区的联系,在近日欧洲恐怖主义细胞组织的出现中扮演了核心作用。^①

与此相对应的是欧洲近期发动的反恐行动,特别是随着叙利亚内战的发展以及“伊斯兰国”的兴起而引起的相关问题。^② 法国是欧洲国家中武力反恐最强有力的倡导者。在打击“伊斯兰国”的问题上,法国是最早对伊拉克和叙利亚境内恐怖势力进行常规打击的欧洲国家。2014年8月,美国发起针对伊拉克境内“伊斯兰国”势力的打击,法国随后于9月加入。在“夏马风行动”(Operation Chammal)中,法国派出了14架战斗机,后减为12架。2015年9月,法国宣布对叙利亚境内的“伊斯兰国”势力开战。同年11月的巴黎恐怖主义袭击发生后,法国将戴高乐号航空母舰开进东地中海,并援引《里斯本条约》要求其他欧盟国家加入打击“伊斯兰国”的行动。作为回应,英国、德国、丹麦、荷兰参战。^③ 2016年7月的尼斯恐怖袭击发生后,法国总统宣布戴高乐号航空母舰将再次进入东地中海。到2016年10月中旬,法国战机对伊拉克和叙利亚境内的恐怖主义势力分别发起了844次和32次打击。

英国是欧洲国家中最积极配合美国打击“伊斯兰国”势力行动的国家。2014年9月,英国加入美国对伊拉克境内“伊斯兰国”势力的打击,并在随后的“遮蔽行动”(Operation Shader)中共派出了14架战斗机,另加诸多的死神战斗机和武装力量。截止2016年10月,英国对伊拉克和叙利亚境内恐怖势力分别发起999次和67次袭击。为配合遮蔽行动,无人战斗机共出动1427次,其中451次进入叙利亚境内,418发炮弹射向伊拉克,30发射向叙利亚。

鉴于德国在二战后的和平主义传统和来自公共社会的怀疑,其不可能在打击“伊斯兰国”的问题上采取积极行动。然而,2015年11月的巴黎恐怖主义袭击

① Petter Nesser, *Islamist Terrorism in Europe: A History*, Oxford University Press, 2015, p. 2.

② “Terrorism and Counter-Terrorism: New Challenges for the European Union,” <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/terrorism-and-counter-terrorism-new-challenges-european-union>.

③ Anthony Dworkin, “Europe’s New Counter-Terror Wars,” European Council on Foreign Relations, October 2016, pdf, pp. 4~5.

发生后,德国采取了支持盟军在伊拉克和叙利亚采取行动的重要步骤。德国派出了6架旋风战斗机(Tornado)和一架空中加油机,驻扎在土耳其的英吉尔里克空军基地(Incirlik),还为法国的戴高乐航母提供了一艘巡航舰。德国的国防白皮书将恐怖主义列为对国家最紧迫的威胁,甚至考虑修改宪法以进行海外行动。

除此之外,其他一些欧洲国家,比利时、丹麦和荷兰也相继加入打击伊拉克境内“伊斯兰国”势力的军事行动,其他欧盟成员国则提供帮助。在两年的时间里,荷兰对伊拉克大概发动了492次袭击,对叙利亚至少1次;比利时对伊拉克发动116次袭击;丹麦对伊拉克发动229次袭击,对叙利亚2次。^①

然而,军事打击非但没有削弱“伊斯兰国”势力,反而导致恐怖份子向欧洲蔓延。从2014年6月到2015年12月,从西欧国家加入“伊斯兰国”的外国战士超过了5000人,比前一年增长了1倍多。对于欧洲来说,这一代价比美国要更高。如果说美国享受了大洋隔开的“奢侈距离”,最近的事件则揭示了欧洲的“社会、地理、政治及安全同中东发生的事件无可逃脱地纠缠到了一起”。中东对巴黎的直接影响远远超过了纽约。^②因此,在这一关键的时期,欧洲必须从美国在“9·11”事件后所犯的错误中吸取教训。

二、“圣战”恐怖主义的特征与机制

欧洲新一轮恐怖主义的主要特征在于“圣战”恐怖份子的突出地位。这与近代伊斯兰主义的浪潮和全球萨拉菲主义(Salafism)的兴起有关。^③“9·11”事件

^① Anthony Dworkin, “Europe’s New Counter-Terror Wars,” European Council on Foreign Relations, October 2016, pdf, pp. 6~8.

^② Jean-Marie Guéhenno, “The Dangers of a European War on Terror,” <https://www.politico.eu/article/the-dangers-of-a-european-war-on-terror-2/>; Jean-Marie Guéhenno, “Europe’s Terror Challenge,” <https://www.crisis-group.org/europe-central-asia/europe-s-terror-challenge>.

^③ 参见刘义:《“伊斯兰主义”:全球处境、社会运动及其意识形态》,《阿拉伯世界研究》2009年第1期,第22~28页;[荷]罗伊·梅杰主编,杨桂萍等译:《伊斯兰新兴宗教运动——全球赛莱菲耶》,民族出版社2015年版。

及随后美国发动的“全球反恐战争”是一个近期动因。^①“伊斯兰国”的兴起则直接推动了新一轮的恐怖主义和反恐浪潮。^②法国学者吉尔斯·凯普尔(Gilles Kepel)将此称为“第三代圣战主义”。^③

“伊斯兰主义是一种具有政治目标的宗教意识形态。欧洲的伊斯兰极端主义一般都借鉴萨拉菲主义对伊斯兰教的解释,但并非所有的萨拉菲主义者都是伊斯兰主义者”。^④欧洲的伊斯兰极端主义有两种意识形态资源:一是萨义德·库特卜(Sayyid Qutb)代表的穆斯林兄弟会的武力倾向,后被扎瓦赫里(Ayman al-Zawahiri)等人所继承和发展;二是瓦哈比主义(Wahhabism)的暴力支派,这主要影响了沙特、也门和科威特的“基地组织”。圣战主义和萨拉菲主义的核心共同点体现在净化伊斯兰教的努力,也即要回到先知穆罕默德的时代,坚持《古兰经》和《圣训》的权威;安拉的统一。两者主要区别在于对圣战定义的不同。萨拉菲主义认为,在哈里发缺席的情况下,圣战只可以是防御性的。然而,大部分萨拉菲主义者对恐怖主义的态度是模棱两可的。他们没有直接反对暴力型的圣战,但将其局限于穆斯林受到攻击的情况下。对于圣战主义者来说,对敌人的攻击则无时无刻不可。另一个区别是将不同意他们观点的穆斯林斥为“叛教者”。“暴力伊斯兰主义的共同信息是,美国和西方在领导一场针对伊斯兰教的运动,武装的圣战是一种个人义务,因为穆斯林的领土为敌人所占领”。^⑤

“激进化”被视为是欧洲恐怖主义形成的一个关键机制。“激进化”是指,在政治两极化的背景下出现的个人或群体过程——当正常的对话、妥协和宽容被具有利益分歧的政治行动者和群体冲突一方或双方所抛弃,而是都日益倾向于发动冲突的对抗策略。这可能包括:(1)使用(非暴力的)压力或强制措施;(2)

① 参见张锡模:《全球反恐战争》,东观国际文化股份有限公司2006年版;张锡模:《圣战与文明:伊斯兰与西方的永恒冲突》,三联书店2016年版。

② Abdel Bari Atwan, *Islamic State: The Digital Caliphate*, University of California Press, 2015; Patrick Cockburn, *The Rise of Islamic State: ISIS and the New Sunni Revolution*, Verso, 2015.

③ Gilles Kepel, *Terror in France: The Rise of Jihad in the West*, Princeton University Press, 2015, p. IX.

④ Angel Rabasa and Cheryl Benard, *Eurojihad: Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe*, Cambridge University Press, 2015, p. 24.

⑤ Angel Rabasa and Cheryl Benard, *Eurojihad: Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe*, Cambridge University Press, 2015, pp. 33 ~ 34.

各种形式的非恐怖主义的政治暴力；(3)以恐怖主义和战争罪为形式的暴力极端主义行为。在反叛的一方，这一过程辅以意识形态社会化的努力，以脱离主流或维持现状的立场，而朝向更激进或极端的观点；这包括二元论的世界观和外在于主导政治秩序的政治动员焦点，因为现在的体系不再被认为是合适或合法的。^①“激进主义”和“极端主义”都可以被解释为在既定社会中远离现状或主流的倾向。然而，激进者可以是改革和非暴力的，极端主义者却倾向于思维封闭、不宽容、反民主，以及使用包括欺骗在内的任何方式来达到他们的目的。因此，“主要的问题是从激进化到极端化的转变，而不是激进主义本身”。^②更进一步的问题在于“激进化枢纽”的形成。恐怖份子的形成是一个群体现象。它通常是一小群具有共同想法的个体在一个“激进化代理”的影响下发生。一些组织结构（武力萨拉菲主义群体，激进的清真寺）、克里斯玛的人物，或者没有正式领导关系的紧密朋友关系，都有利于使卷入其中的个体在一种平等的内部结构中实现持续性的激进化。其中，“激进化代理是将冲突区域转化为激进化枢纽的关键”。^③

笔者曾分析从宗教基要主义（原教旨主义）到恐怖主义的政治逻辑。从宗教社会学的视角看，基要主义的克里斯玛领袖、二元论神学和威权组织、千禧年主义异象等，都为其向极端主义的转化提供了可能。然而，真正导致从宗教的原教旨主义到暴力极端主义转变的则在于政治的诠释。这包括对宗教文本的选择，也包括对政治目标的树立和现代手段的利用。宗教原教旨主义的兴起，从最根本的层面上反映了一种身份危机。当作为少数派的宗教群体在一个世俗的现代社会感觉到被边缘化时，一种原生的宗教观念和组织成为了他们根本性的身份认同。然而，当一个社会亚群体的身份边界日益明确，他们跟主体社会的融合或对立就会成为一个政治问题。一旦身份的差异被解释为政治的

^① Alex P. Schmid, “Radicalization, De-Radicalization, Counter-Radicalization: A Conceptual Discussion and Literature Review,” International Centre for Counter-Terrorism-The Hague, 2013, pdf, p. 18.

^② Ibid., p. 56.

^③ Lorenzo Vidino, Francesco Marone and Eva Entenmann, *Fear the Neighbor: Radicalization and Jihadist Attacks in the West*, Ledizioni Ledi Publishing, 2017, p. 83.

对立,利益的驱动就会形成政治的动员。宗教原教旨主义的政治逻辑体现了一种悖论,他们反抗以民族国家为核心的主体社会,但却没有足够的能力与其对抗。如此,一种廉价的却具有重大效应的方式成为了选择,也即恐怖主义。暴力意味着常规政治的失效,恐怖主义则是一种“暴力表演”。最终,对恐怖分子来说,暴力体现了一种身份的迷幻。他们的行动起源于身份的危机,却终结于希望的破灭。宗教让这个过程充满了意义,政治却是真正的现实目的。^①

三、欧洲穆斯林移民的治理困境

2015年,欧洲难民危机成为一个国际热点。特别是躺在沙滩上的小孩尸体,更是激起了人道主义的争议,^②并引起关于欧洲移民政策的相关讨论。穆斯林作为欧洲最大的移民群体,其后代在社会和文化融合方面正成为一个严重的问题。有人甚至将他们形容为“愤怒的穆斯林”。^③

英国穆斯林政策的一个基本原则是“多元文化主义”(multiculturalism)。根据这一原则,政府鼓励不同的文化群体建立他们自己的组织、保护他们的习俗和宗教,并将多元文化主义的意识引进政府的教育体系。这种制度为穆斯林在申请政府资助、公立学校的宗教活动、修建清真寺等方面,提供了众多的历史依据和便利。英国素有政教合作的传统,如在办学等方面,根据1944年的教育法案,政府和教会之间建立了一种联合办学的模式。然而,这在很长的时间内主要限于圣公会和天主教。公立学校的宗教活动问题由一个地方教育委员会负责。一般的情况是,学校会同地方宗教领袖(包括穆斯林)共同商量,以保证学校的宗教教育符合不同宗教背景学生的需求。自20世纪70年代后期始,穆斯林开始创

① 刘义:《全球化背景下的宗教与政治》,上海大学出版社2011年版,第56~102页;刘义:《从身份危机到政治暴力——当代宗教恐怖主义的发生机制研究》,《社会科学》2009年第4期,第3~10页。

② “The Sea Route to Europe: the Mediterranean Passage in the Age of Refugees,” <https://www.unhcr.org/5592bd059.pdf>.

③ Aziz Al-Azmeh and Effie Fokas, eds., *Islam in Europe: Diversity, Identity and Influence*, Cambridge University Press, 2007; Meyda Yeğenoğlu, *Islam, Migrancy, and Hospitality in Europe*, Palgrave Macmillan, 2012; Robert S. Leiken, *Europe's Angry Muslims: The Revolt of the Second Generation*, Oxford University Press, 2012.

办他们自己的学校。1997年,工党政府承认了第一间穆斯林公立学校。2001年又增加了两所。尽管成果不是很大,但历史传统和新的动向却预示了穆斯林学校未来在英国的发展。

多元文化主义这一基本原则还导致清真寺的修建在英国从来就不是一个争议性问题,这与欧洲其他国家不同。相对来讲,英国清真寺的审批与修建,要比在其它欧洲国家方便许多。尽管有时会有延迟的情况,但主要与停车、交通等公共问题相关。穆斯林也可以参与英国政治活动。在英国,大约有900多个穆斯林组织。其中,英国穆斯林委员会(the Muslim Council of Britain, MCB)试图团结整个英国的穆斯林人口。1997年,穆斯林组织参加英国大选。有少数的穆斯林进入英国的官方机构。^①

法国处理穆斯林问题的一个基本原则是政教分离(laïcité)。这可以追溯到法国大革命时期,并最终在1905年的宪法中确定下来。穆斯林在法国成为一个问题与法国在阿尔及利亚的殖民统治有着密切的关系。20世纪60年代,阿尔及利亚的民族独立战争给法国带来了许多的冲击。到20世纪90年代,一系列恐怖事件的发生,则使穆斯林成为了法国政治中的一个重要问题。在这一背景下,像让-玛丽·勒庞(Jean-Marie Le Pen)及其领导的国民阵线(Front National Party)这样的右翼反伊斯兰势力的出现,并在法国赢得广泛支持,便不足为奇。

与英国的多元文化主义不同,法国强调教育在民族认同方面的重要性。20世纪90年代,他们更是将教育作为反恐的一个重要策略。从1989年起,这持续地成为法国的一个政治—文化问题。如,穆斯林学生在校能否戴头巾在法国存在争议。一方面,教师联谊会等通过罢工之类的手段来反对穆斯林学生戴头巾;另一方面,各种穆斯林组织和人权机构又通过法律申诉等手段来为穆斯林学生争取权利。由于不能达成一致意见,政府只能将最终决定权交给各学校的校长,这导致不同地方和学校之间的巨大差异。在政府对学校的资助方面,在理论上,法国政府给穆斯林与天主教、犹太教同样的权利,但由于种种的限

^① Joel S. Fetzer and J. Christopher Soper, *Muslims and the State in Britain, France, and Germany*, Cambridge University Press, 2005, pp. 25 ~ 61.

制,始终没有一间穆斯林学校获得政府资助。

如今,清真寺的修建成为了影响地方选举的一个重要问题。而且,法国穆斯林在政治领域的权益受约束。通过法国穆斯林委员会(French Council of the Muslim Faith, CFCM)和法国伊斯兰委员会(Council on the Future of Islam in France, CORIF)这样的组织,穆斯林在国家层面上有着高度的统一。然而,这也不能保证他们取得像其他国家穆斯林一样的权利。^①

早在奥斯曼帝国时期,德皇就允许了穆斯林在德国的存在,并给予一定的保护。然而,德国的政治传统中有两点比较特殊,并直接影响了德国的穆斯林政策。一是德国的公民权是基于种族而非出生地;二是德国始终将穆斯林看作一个外交问题,而不是国内问题。这导致德国没有充分考虑到穆斯林移民特别是土耳其劳工在德国的生存问题,从而也没有形成一套完整的应对措施。比如,德国的穆斯林问题长期以来是由土耳其的专门宗教机构来管理,特别是成立于1972年的宗教事务办公室(Presidency of Religious Affairs, DIB)和土耳其设立在德国的土耳其—伊斯兰宗教事务协会(Turkish-Islamic Association for Religious Affairs, DİTİB)。

在政教关系方面,德国的基本法规定了政教分离的基本原则,但同时它又支持双方在教育和社会福利事业上的合作。宗教的“公共机构”身份给其在利用政府税收等方面提供了便利,同时,基本法也规定了宗教自由的基本权利。20世纪60年代以来兴起的世俗化浪潮成为了限制穆斯林公共活动的重要力量。对于穆斯林的父母来说,学生的宗教教育至关重要。德国将这一权利交付各地方政府来决定,因此不同的地区有着不同的政策和执行情况。其中一个重要区别是关于客观的宗教教育和神学的宗教教育。德国基本法同样给穆斯林私立学校申请政府资助的权利,而且在柏林和慕尼黑的穆斯林学校都有得到政府的支持。清真寺的修建在德国不同的地区也有着不同的情况,但综合而言,清真寺的修建不像英国那样容易,也不像法国那样艰难。

^① Joel S. Fetzer and J. Christopher Soper, *Muslims and the State in Britain, France, and Germany*, Cambridge University Press, 2005, pp. 62 ~ 97.

总之,德国关于穆斯林问题的政策处于英国和法国之间,仍有很多的政策不利于穆斯林。比如,还没有穆斯林团体正式获得公共机构的身份。这不仅意味着穆斯林获得很多特权,也是德国政府接纳穆斯林的一个重要象征。另外,在宗教教育问题上,尚没有地方权威机构同穆斯林领袖共同确定课程内容,而基督教和犹太教的领袖则有这样的待遇。但德国已经认识到穆斯林的永久性存在身份,公民权也转向以出生地来决定,这都给德国穆斯林的未來提供了较好的支持。^①

由此看来,欧洲3个主要国家采取了不同的穆斯林政策。但随着一系列暴恐事件的发生,欧洲穆斯林移民的治理困境凸显,无论是法国的“番茄汤理念”还是英国的“色拉理念”,似乎都不奏效。^② 2010年和2011年,德国总理默克尔和英国时任首相卡梅伦相继宣布多元文化主义在欧洲的失败。同时,随着法国头巾禁令的颁布,其他欧洲国家也不同程度地增加了排斥外来移民的措施。这反过来进一步导致穆斯林的认同危机,甚至是极端化的问题。“欧洲国家穆斯林群体长期以来在社会经济方面的不平等待遇,是穆斯林群体自尊受到伤害的根本原因。而欧洲国家右翼反穆斯林政治势力对穆斯林群体的攻击,则进一步加剧了穆斯林群体与欧洲社会主流群体之间的‘恐惧’和‘仇恨’,这也是欧洲伊斯兰极端主义倾向产生的基础”。^③

① Joel S. Fetzer and J. Christopher Soper, *Muslims and the State in Britain, France, and Germany*, Cambridge University Press, 2005, pp. 98 ~ 129.

② 张娟:《恐怖主义在欧洲》,世界知识出版社2012年版,第135页。另参见李明欢:《多元文化主义在欧洲的理想与困境——以西欧穆斯林移民社群为案例的分析》,《国外社会科学》2010年第6期,第100~105页。

③ 汪波:《欧洲穆斯林问题研究》,时事出版社2017年版,第184页。国内学者的其他相关研究参见,李维建:《欧洲穆斯林:历史与现状》,《世界知识》2003年第5期,第52~53页;尹斌:《欧洲的穆斯林问题》,《国际问题研究》2006年第1期,第63~66页;罗爱玲:《存在与冲突——试论穆斯林移民对欧洲政治与社会的影响》,《世界民族》2009年第3期,第62~71页;储殷、唐恬波、高远:《欧洲穆斯林问题的三个维度:阶级、身份与宗教》,《欧洲研究》2015年第1期,第1~20页;陈昕彤:《穆斯林移民融入欧洲的问题与挑战》,《世界宗教文化》2015年第6期,第81~85页;宋全成:《穆斯林移民在欧洲:身份认同及其冲突》,《西亚非洲》2016年第1期,第22~36页;黄平:《欧洲穆斯林移民的认同焦虑与宗教依赖——基于奥利维耶·罗伊的“新原教旨主义”视角》,《国际政治研究》2017年第5期,第40~62页。

四、治理视角下的反恐策略

欧洲的反恐政策在很大程度上是“危机驱动的”。这深受21世纪发生在全球和欧洲的恐怖袭击的影响,如2001年的“9·11”事件、马德里和伦敦的爆炸案、“伊斯兰国”的兴起、2015年和2016年法国的暴恐袭击、2016年在布鲁塞尔和柏林的恐怖袭击等。“伊斯兰恐怖主义”是欧洲反恐行动的主要目标。^①

在“9·11”事件发生之际,欧盟仍将恐怖主义视为一个外在问题。欧洲理事会第一次在高级别的层面提出了打击恐怖主义的问题。2004年的马德里爆炸案和2005年的伦敦地铁案则促使欧盟将激进化作为打击恐怖主义的一个主要关注点。2004年,欧盟发布《打击恐怖主义的声明》(Declaration on Combating Terrorism),其行动计划提出了七大战略目标:国际合作;恐怖主义的资助;恐怖袭击的侦查、调查、起诉和防范;交通安全和边境控制;恐怖袭击后的充分反应能力;恐怖主义的支持和招募;外部行动时的第三国优先问题。欧盟还设立了专门的反恐协调员。2005年,欧盟提出了反击恐怖主义的战略(European Union Counter-Terrorism Strategy)。在这一战略中,“反击”取代“打击”成为关键词,并以英国的反恐战略为模板形成了四大支柱,即防范、保护、追逐、回应。这一战略一直持续到2013年,欧盟的反恐议程都没有根本性的变化。2015~2016年,随着巴黎和布鲁塞尔的暴恐袭击,欧盟提出了“安全联盟”概念,并成立了专门的反恐中心(European Counter-Terrorism Centre)。^②

欧盟的主要机构,包括欧洲理事会、欧盟部长理事会、欧盟议会、欧盟委员会等,基本都参与了反对恐怖主义的行动。这也造成欧盟在反恐问题上机构和人员重叠的问题,并直接影响打击恐怖主义的效果。欧盟自身也有所反思:目前,太多的行为体涉入这一政策领域的设计和执行,个别的行为体也存在职务

^① “The European Union’s Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness,” European Union, January 2017, pdf, pp. 30~31.

^② Ibid., pp. 44~48.

重叠的问题。欧盟反恐政策的过于拥挤特别明显,尤其是当相关的战略既可以由欧洲理事会也可以由欧盟部长理事会和欧盟委员会来签署,从而搞不清究竟是哪个机构牵头。而且,在个别行为体的职责、它们的权力局限、相互沟通的方式、具体的协调人等方面,很多时候也不清晰。无益于这一形势的还有“内部安全”的范围不清楚,以及成员国家在什么情况下可以使用例外条例来将国家权力置于优先地位。这似乎跟通常认为的事实相悖,也即恐怖主义具有跨境界的特征,因此单个国家行为不足以处理这一威胁。进一步说,欧盟主席6个月的轮值体系意味着,欧洲理事会或部长理事会的能力为不同主席的抱负所驱动,期待他们能设计并跟踪长期的观念、战略和实施是有限的。^①

从欧洲各国来说,其反恐策略是综合性的,这特别体现在“反激进化”的战略中。这一战略包括去激进化、脱离和预防激进化3个层面的内容。去激进化旨在引导已经激进化的个人放弃其武力观点;脱离意指引导拥有激进观点的个体脱离恐怖组织或恐怖活动;预防激进化是指防止激进化的进程扎根,这往往针对社会中的一部分而不是个体。^②

英国是所有欧洲国家中本土圣战恐怖主义问题最严重的国家,也是第一个系统提出反激进化战略的欧洲国家。2003年英国提出了“预防”政策。除了预防本身,这一战略还包括“追逐”,例如情报和警察的反恐政策;“预备”,处理国内恐怖事件的应急方案;“保护”,保护关键的设施免遭恐怖主义的袭击,如核电站。英国重视意识形态因素在反激进化过程中的重要性。如由穆斯林负责运行的“激进中间道路”(Radical Middle Way)项目,邀请传统主义的穆斯林学者给年轻人讲解相关知识。政府还支持制作了“从一端到另一端”(From One Extreme to the Other)的戏剧节目和“相聚一起”(Getting on Together)的DVD产品,给大众特别是学生宣传反极端主义的知识。由警察主导的“疏导项目”(Channel Programme)是另一个标志性的计划,即在社区、学校等机构的配合

① “The European Union’s Policies on Counter-Terrorism: Relevance, Coherence and Effectiveness,” European Union, January 2017, pdf, pp. 52 ~ 53.

② Lorenzo Vidino and James Brandon, “Countering Radicalization in Europe,” International Center for the Study of Radicalization and Political Violence, 2012, pdf, p. 9.

下,直接对怀疑有激进化倾向的个人加以阻止。但是,“英国预防战略的整体印象是,出发点很好,资助也充分,但实践起来却难度很大”。^①

荷兰跟英国形成了比较鲜明的差别。很大程度上是因为,“荷兰在近10年间从来没有经历过像英国那样大规模的恐怖威胁”。^②这使其政策制定起来更从容,各方面的考虑更细致。2004年荷兰导演梵高被恐怖份子刺杀,给荷兰造成了严重的政治、社会及文化影响。2007年,荷兰内政部制定了《两极化和激进化的行动计划,2007~2011》(Polarization and Radicalization Action Plan, 2007~2011)。这一计划包括3个方面的目标,即防止隔离化、两极化、激进化的进程;去激进化和脱离;镇压。2011年,荷兰还制定了反恐怖主义国家战略。值得注意的是,荷兰的反恐政策先从各大城市开始形成。如2004年梵高被刺后,阿姆斯特丹大学即受命研究和撰写《激进化进程:为什么阿姆斯特丹的青年穆斯林走向激进化?》。这最终形成了该城市行动方案——“阿姆斯特丹反激进化”的基础。

在反恐理念方面,现在一个新的提法是所谓“打击暴力极端主义”(CVE)。“打击暴力极端主义”可以追溯到2015年美国的一次总统会议。联合国提出区别于美国的“预防暴力极端主义”(PVE)的说法。欧洲安全与合作组织近期则将其完善为“打击暴力极端主义及导致恐怖主义的激进化”(VERLT)。“与打击恐怖主义不同,打击暴力极端主义针对的不是恐怖主义,而是极端化的过程”。^③它不必然采取逮捕、镇压等武力手段,其目标也不是为接触恐怖分子。这包括两个方面:(1)预防,主要防止非激进化的个人被暴力极端主义所吸引;(2)去激进化,主要针对激进化的个人,防止他们卷入暴力行动,或试图改变他们的意识形态。“打击暴力极端主义的效力在于,

① Lorenzo Vidino and James Brandon, “Countering Radicalization in Europe,” International Center for the Study of Radicalization and Political Violence, 2012, pdf, p. 24.

② Ibid., p. 27.

③ Peter R. Neumann, “Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region,” the International Center for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2017, pdf, p. 22.

它提供了一个系统的框架,以动员没有典型地卷入安全问题的人们”。^① 如此,它就抓住了问题的社会根源,以提早预防问题的发生。

欧洲国家的反恐策略体现了一种综合性的治理方案。社会机构和政府的合作是一个重要特点。其核心机制则在于去激进化的过程,也即转化恐怖份子或潜在的恐怖份子的身份认同。笔者曾将这一机制描述为从“抵抗运动到公民社会”的转变。^② 这就不仅仅指个体行为的变化,还包括一种群体身份的转化。反恐的目的不仅仅局限于对具体恐怖事件的消除,还要消除恐怖主义产生的社会根源。和平是最终的目的。

五、结 语

著名历史学家霍布斯鲍姆曾指出,“国际恐怖主义网络对发达国家及亚洲稳定政府的真实威胁是可以忽略不计的”。马德里和伦敦的爆炸案对一个大城市的影响不过几小时。“9·11”事件的发生并没有影响美国的国际力量和国内结构。在具有稳定政权的稳定国家内,这是一个“警察问题,而不是军事问题”。^③ 然而,当恐怖主义成为欧洲的一种“新常态”,同时将欧洲变成新前线,这促使我们不得不重新思考这一问题。一方面,恐怖事件的爆发被认为是欧洲整体社会危机的一种反映,特别是涉及到移民等问题;另一方面,恐怖主义又跟“9·11”事件之后欧洲国家在全球反恐战争中的参与密切相关。因此,我们不得不承认,恐怖主义正在成为全球时代的一种常规风险,是整个社会都不得不面对的安全问题。但同时,恐怖主义绝不仅仅是一种社会危机,而是跟国际的军事行为密切相关。在很大程度上,恐怖和反恐正在形成一种新的战争。^④

^① Peter R. Neumann, “Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region,” the International Center for the Study of Radicalisation and Political Violence, 2017, pdf, p. 23.

^② 刘义:《从抵抗运动到公民社会——全球化背景下的宗教治理》,徐以骅主编:《宗教与美国社会》第四辑(上),时事出版社2007年版,第162~188页。

^③ Eric Hobsbawm, *Globalization, Democracy and Terrorism*, Abacus, 2014, pp. 35 ~ 136.

^④ 实际上,北约就将恐怖主义作为冷战后的两大主要威胁之一。参见[美]詹姆斯·W. 彼得森著,罗天虹、波尔特、晓云译:《北约与恐怖主义——扩大与转型》,世界知识出版社2015年版。

欧洲恐怖主义问题的严重性,不仅仅体现在其对欧洲本身的威胁,对其他社会也有着警示性的效应。^①那么,欧洲近期的恐怖主义和反恐问题究竟给其他社会的人们带来什么启示和影响呢?(1)相对于布什总统发动的“全球反恐战争”,欧洲以“去激进化”、“去极端化”为中心的反恐措施是一种进步,也是一种相对更有效、更聪明的手段。当然,这并没有妨碍欧洲国家以盟友的身份加入美国领衔的在阿富汗、伊拉克等地的行动。(2)欧洲近期恐怖事件的持续升级,在一定程度上反映了欧洲在难民治理、去激进化等方面策略的失败。这带给其他的后发达国家甚至全球社会一种悲观的情绪。这是因为,从各方面来讲,欧盟的治理走在时代的前端,因此欧盟治理的失败似乎反映了人类在应对这一问题上的无能为力。(3)欧盟在反恐问题上的失败甚至可以被追溯为一种近代以来文明的危机,最起码是二战后社会发展的危机。^②无论是移民,还是恐怖主义,似乎都成为了一种无解的常规性问题。根除已经成为不可能的现实。更可怕的是,特别就恐怖主义问题来讲,似乎存在越反越恐的倾向。(4)从国际政治的角度讲,欧盟的反恐困境实际上体现为2个层面的矛盾,即社会治理和地缘政治。特别是,欧洲国家在这2个层面存在严重的内外不一致问题。欧盟内部理性化的“去激进化”治理,与欧洲国家在阿富汗、伊拉克等地区的战争行径形成了鲜明的形象反差。

欧盟在反恐问题上的失败还体现了政治学的一个基本悖论,也即国内正义和国际正义的问题。^③虽然全球化已经无可避免,但国际社会仍旧面临无政府主义的困境。因此,即便欧盟内部有着高度发展的社会治理体系以及区域一体化的合作,也无法将国内政治的良善施之以外,也无法很好地协调区域内国家的利益和矛盾。这不仅造成了国内政治和国外政治的形象差异,更容易导致国际政治对国内政治的反噬。全球正义仍是一个期待中的美好愿望。

① 储殷:《欧洲恐怖袭击频发背后及其启示》,《唯实》2016年第7期,第91~94页。

② 参见[美]乔治·弗里德曼著,王祖宁译:《欧洲新燃点:一触即发的地缘战争与危机》,广东人民出版社2016年版。

③ 相关反思参见[美]迈克尔·沃尔泽著,褚松燕译:《正义诸领域:为多元主义与平等一辩》,译林出版社2009年版;[美]迈克尔·沃尔泽著,任辉献译:《正义与非正义战争:通过历史实例的道德论证》,江苏人民出版社2008年版。