

欧盟反恐怖主义 激进化战略初探

王 焰

摘要：对大多数欧洲国家而言，恐怖主义并不陌生，但与恐怖主义紧密相关的激进化和招募活动却是本世纪初才出现的一个新问题。在应对挑战的过程中，欧盟逐步发展完善了自身的反恐怖主义激进化战略。在架构上，它是一个以专门性战略文件为主干，不同层次和领域的关联性文件相互呼应的综合体系；在内容上，它涉及内部安全、媒体宣传、文化教育、社会融合、对外合作等多个政策领域；在动力因素方面，欧盟机构成为推动战略发展的主导性力量。虽然仍面临着多方面的挑战，但该战略已成为欧盟预防恐怖主义的核心内容和反恐怖主义战略的重要支柱。

关键词：欧盟； 反恐战略； 反恐怖主义激进化与招募战略

作者简介：南京大学国际关系研究院 博士研究生 江苏警官学院学报编

辑部 副教授 南京 210013

中图分类号：D814.1； D815.5

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2018)02-0038-15

21世纪初，面对“本土”恐怖分子威胁不断上升的挑战，欧盟开始重视和强化恐怖主义预防工作，并将解决引发恐怖主义的暴力激进化问题置于优先地位。在一些成员国的推动下，欧盟出台了反恐怖主义激进化与招募战略(The European Union Strategy for Combating Radicalization and Recruitment to Terrorism，以下简称“反恐怖主义激进化战略”)，试图通过消除各种导致暴力激进化的因素而从根

本上遏制恐怖主义的滋生蔓延。经过十多年的发展，该战略渐趋成熟，已成为一个以专门性战略文件为主干、不同层次和领域的关联性文件相互呼应的综合体系，涉及内部安全、媒体宣传、文化教育、社会融合、对外合作等多个政策领域，构成了欧盟预防恐怖主义的核心内容和反恐战略的重要支柱。

由于现实国情以及恐怖主义威胁来源等方面的差异，国内关于反恐怖主义激进化问题的研究仍是一个有待拓垦的领域。因此，了解和评析欧盟反恐怖主义激进化战略的发展状况对于促进我国反恐斗争的深入开展显然大有裨益。文章首先回顾了欧盟反恐怖主义激进化战略的发展进程与政策成果，然后对该战略的主要内容和实施路径进行了分析；在此基础上，文章进一步探讨了战略发展的驱动因素和现实挑战，从而形成了对欧盟反恐怖主义激进化战略的总体勾画。

一、欧盟反恐怖主义激进化战略的形成和发展

马德里“3·11”恐怖袭击发生后，欧盟的反恐政策出现重大调整。2005年11月，随着相关专门性文件^①的出台，欧盟反恐怖主义激进化战略正式形成。本文以此为分界点，将欧盟反恐怖主义激进化战略的演进划分为形成和发展完善两个基本阶段。

（一）战略的形成

20世纪70年代前，欧洲国家普遍遵循在本国政府主导下对恐怖分子进行严厉打击的反恐路径。慕尼黑奥运会恐袭发生后，许多国家开始重视国际反恐合作。1977年，包括了多个欧共体国家在内的欧洲理事会(European Council)制定了《欧洲镇压恐怖主义公约》(European Convention on the Suppression of Terrorism)，以期通过加强成员国间的合作来提高引渡和惩治恐怖分子的成功率，实现对恐怖主义的打击。

欧盟成立后，反恐事务被纳入联盟的第二支柱，以政府间合作的模式运作。“9·11”事件成为推动欧盟反恐政策发展的一个重要契机。作为对该事件的回应，欧盟一方面加快了欧洲逮捕令(European Arrest Warrant, EAW)的批准与落实；另一方面，发布了《反恐怖主义框架决定》^②，对恐怖主义犯罪做出了一般性界定，为深化成员国的反恐合作提供了法律基础。值得注意的是，在2001年底欧盟理事

^① Council of the European Union, “The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism”, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14781-2005-REV-1/en/pdf>, 访问日期：2017-10-10.

^② Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA), *Official Journal of the European Communities*, L 164/3.

会发布的《反恐怖主义共同立场》^①中,有关预防恐怖主义的要求也开始得到重视。不过,这些预防工作的着眼点仅限于对恐怖主义行动的防范,包括切断恐怖分子的资金供给、控制人员流动以及预警信息交换等措施。所以,从总体上看,打击而非预防仍是欧盟反恐的主基调。对此,有学者尖锐地指出:“尽管预防被贴上欧盟最重要的反恐支柱的标签,但‘9·11’之后采取的重要反恐措施中的许多方面并不属于此类别。”^②

2004年的马德里爆炸案对欧盟的反恐政策产生了强烈冲击。经过调查,此次事件的制造者与基地组织并无直接关系,而更多地与摩洛哥移民社群相关联。换句话说,这是一种来自欧洲内部的本土威胁。同年11月发生的荷兰导演提奥·梵高被刺案件进一步加剧了这种担忧。此案牵连到一个名为Hofstad的伊斯兰激进团体,其中有两名被捕成员是驻荷美军士兵的儿子,他们都在该团体中被激进化了。^③新的安全威胁让相关国家不得不开始深入探究恐怖组织的招募机制,思考如何解决那些引发恐怖主义的深层原因。在马德里恐袭事件发生两周后,欧洲理事会通过了《反恐怖主义宣言》^④,确立了包括“解决有助于支持恐怖主义和参加恐怖活动的因素”在内的七个反恐战略目标,并提出欧盟将以一种“可见的、连贯的方式预防和镇压恐怖主义”。与此相呼应,为欧盟“自由、安全和公正区域”建设规划新的五年蓝图的海牙议程也明确提出,“在不久的将来,一个重要的方面就是预防和镇压恐怖主义”,要“在成员国将联盟安全与国家安全视为一个整体加以考虑的原则基础上形成该领域的共同行为模式”,同时还指示欧盟理事会“到2005年底形成一项长期战略以解决导致激进化和恐怖主义招募的各种因素”。^⑤由此,强调预防恐怖主义以及重视解决激进化现象逐步成为欧盟反恐斗争的新动向。

在2005年伦敦“7·7”连环爆炸案发生的前一天,英国作为轮值主席国,根据海

^① Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/930/CFSP), *Official Journal of the European Communities*, L 344/90.

^② Quirine Eijkman/Bart Schuurman, “Preventive Counter-terrorism and Non-discrimination in the European Union: A call for systematic evaluation”, <https://icct.nl/topic/countering-violent-extremism>, 访问日期:2017-12-10.

^③ Marieke de Goede/Stephanie Simon, “Governing Future Radicals in Europe”, *Antipode*, No. 00, 2012, pp. 1–21.

^④ Council of the European Union, “Declaration on combating terrorism”, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7906-2004-INIT/en/pdf>, 访问日期:2017-11-10.

^⑤ Council of the European Union, “The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union”, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16054-2004-INIT/en/pdf>, 访问日期:2017-11-10.