

## 当前巴基斯坦的去极端化实践研究\*

钮松\*\*

[内容提要] 南亚伊斯兰极端主义的发展与地区冲突、国家建构、民族分离主义密切联系,具有跨国性、联动性等典型特征。南亚有关国家围绕打击伊斯兰极端主义地区合作的加强、对伊斯兰极端主义和恐怖主义采取不同策略已取得一定成效,但仍面临诸多严峻挑战。南亚国家在不同程度上展开了去极端化实践,相较于其他国家,巴基斯坦的去极端化工作较为成型且取得了一定成效,是南亚国家去极端化实践典型案例。巴基斯坦通过反恐立法、宗教学校教育改革、对极端分子改造、反洗钱合作及与南盟和中国的去极端化国际合作等方式,积极促进该国的去极端化发展。巴基斯坦的去极端化实践对于其他南亚国家也具有一定的参考与借鉴意义。

[关键词] 巴基斯坦; 伊斯兰极端主义; 去极端化; 国际合作

[中图分类号] D815.5; D735.3 [文献标志码] A [文章编号] 1004-1508 (2020) 01-0011-09

[DOI] 10.13252/j.cnki.sasq.2020.01.02

南亚地区是伊斯兰极端主义重要的发源地,与全球伊斯兰极端主义的兴起和壮大存在着密切的关联与互动。南亚地区的伊斯兰国家和非伊斯兰国家都出现了大量的伊斯兰极端组织,这些极端组织的类型多样,数量也呈现出“井喷”的态势。不仅如此,“基地”组织和“伊斯兰国”等恐怖组织也在南亚地区滋生事端,与诸多南亚本土伊斯兰极端组织之间存在着或竞争或合作的关系。总之,南亚地区面临着艰巨的去极端化任务,这事关该地区的安全与发展利益,也事关该地区宗教政治生态环境的改善。南亚国家在不同程度上认识到伊斯兰极端主义所造成的危害,采取了一些具体手段来促进本国去极端化的发展。巴基斯坦是南亚地区大国,该国伊斯兰极端主义的兴衰与巴基斯坦政府态度的转变存在着直接的联系。巴基斯坦在立法、宗教学校教育改革、极端分子改造、反洗钱合作及国际合作等领域,不断探索该国的去极端化发展路径。值得注意的是,巴基斯坦往往将去极端化问题与反恐问题统筹处理,即在很大程度上将极端主义和恐怖主义相提并论,这也反映了该国所面临的极端主义威

胁往往有着较强的暴力恐怖主义色彩。

### 一、巴基斯坦在去极端化方面的立法

为应对境内日益严重的恐怖主义威胁,配合打击恐怖主义的执法行动,巴基斯坦在1997年通过了第一部反恐法案(ATA),然而由于该法在立法文本及其执行中出现各种各样的问题,巴基斯坦在2014年通过《反恐怖主义法》修正案来修补漏洞。<sup>①</sup>1997年通过的《反恐怖主义法》,为巴基斯坦反恐事业构建起了法律框架。反恐法界定了恐怖主义行为及其罪名,并作为基础建立起专门用于审理与恐怖主义活动相关案件的特别法庭,称“反恐法庭”(ATC)。1998年巴基斯坦最高法院一项决定为恐怖主义案件审理定下三大基本要求:一是分配到反恐法庭的法官任期固定;二是反恐法庭与普通法庭的审理程序相同;三是对反恐法庭判决的上诉也由常规高等法院和最高法院进行审理。

虽然法庭审理程序与常规案件相同,1997年反恐法的主要目标是为了开设特别针对恐怖主

\* 此文系国家社科基金重大项目“全球伊斯兰极端主义研究”(16ZDA096)的阶段性成果。

\*\* 上海外国语大学中东研究所研究员,法学博士、博士生导师。

① Tariq Parvez and Mehwish Rani, "An Appraisal of Pakistan's Anti-Terrorism Act," United States Institute of Peace, August 2015, p. 1.

义案件的法庭系统,以求快速处理作出判决,加快对恐怖分子的定罪量刑,因此反恐法第19章特别要求警方必须在作出逮捕后的30天内完成对恐怖主义案件的调查,而且反恐法庭必须每天开展审理程序,每个案件必须在7天内得到裁决。然而快速审理却在现实中造成包括警方、检方和法庭本身在内的超负荷运转,人手不足导致案件积压。另一方面,1997年反恐法对恐怖主义行为过于宽泛的定义,则使得大量在一般意义上并不属于恐怖主义袭击的行为也以行使恐怖主义的罪名被追究。

1997年出台的反恐法,在其序言中表示,此法的目标在于为审判恐怖主义、教派暴力及其他十恶不赦的罪行提供可行机制,但对于“十恶不赦”罪行却没有清晰定义或特别说明。1997年的反恐怖主义法案第六章中,恐怖主义除了在第一条款中被定义为使用或威胁使用暴力或恐怖手段、以实现与宗教、教派或种族相关的目标、在社会中制造恐慌的行为之外,还在补充条款第二条中将绑架、敲诈勒索、恐吓、阻碍公职人员履行职务或严重使用暴力的行为定义为属于恐怖主义,第三条还认定上述行为若涉及枪支、炸药以及其他任何武器,即使不满足第一条都属于恐怖主义行为;第三条还规定任何对巴基斯坦签订过的国际公约中有关恐怖主义活动条款的违反行为,都可定义为恐怖主义活动。在1997年反恐法第34章中,巴基斯坦政府被授予仅通过简单知会或发布行政命令的方式,便可修改被定义为恐怖主义活动的罪名清单的权力。

对恐怖主义过于宽泛的定义范围,使得人力物力有限的巴基斯坦执法和司法系统负担过大,警力和检方经常将时间和精力浪费在调查、审理不属于“带有宗教和政治目的、使用恐怖手段”的非恐怖主义活动上,而真正的恐怖主义案件却鲜有人问津。在2010年的一份报告中,卡拉奇地区三个反恐法庭的所有案件中,有高达83%的案件属于常规刑事案件,而非恐怖主义案

件。<sup>①</sup>可见,巴基斯坦恐怖主义案件定罪率低和延期审理情况突出,这也是1997年反恐法震慑力低下的重要原因。

基于境内反恐形势的巨变,截至2015年2月,巴基斯坦《反恐怖主义法》经历了17次修订,并与2013年的《调查与公平审判法》(Investigation for Fair Trial Act)以及2014年的《保护巴基斯坦法》(Protection of Pakistan Act)共同组成巴基斯坦反恐法律系统。<sup>②</sup>2014年巴基斯坦通过了两份反恐法修正案,然而却争议巨大。第一份在2014年6月18日由国民大会(Nation Assembly)通过,其中主要的争议修订内容是军方和警方被授予在“察觉到对方有造成死亡或严重伤害的情况下可以开火”的权力;军方和警方可以在政府命令允许下,对任何怀疑涉及被定义的恐怖主义行为的个人实施不超过三个月的预防性扣留。<sup>③</sup>而在三天后,由巴基斯坦参议院通过的2014第二修正案[Anti-Terrorism (Second Amendment) Act]则主要针对打击恐怖主义活动的资金和财产。2014年第二修正案授予执法部分冻结、查禁、没收被怀疑涉恐组织的资产和财产,并扣留组织人员。<sup>④</sup>然而无论是开火、预防性扣留还是没收财产的修正案,都没有要求检方需要在扣留期内及时提出起诉,导致了大量被收押人员在未被起诉的情况下被长期扣留。巴基斯坦越来越严格的反恐法律也被国际人权组织诟病,人权组织指责其是对基本人权的严重损害。

2013年,巴基斯坦通过了《国家反恐局法案》(NACTA Act)。基于该法案,巴基斯坦正式成立国家反恐局,其主要功能包括:1)接收和整理数据、信息或情报并在所有相关的利益攸关方之间进行传播和协调,以定期审查的方式制定威胁评估来呈递联邦政府,以便为其反恐和反极端主义做出充分且及时的努力。2)协调与准备全面的国家反恐及反极端主义战略,并定期对

① Sitwat Bokhari, "Pakistan's Challenges in Anti Terror Legislation," Islamabad: Centre for Research and Security Studies, 2013, <http://pgil.pk/wp-content/uploads/2014/04/Pakistan-Challenges-in-Anti-Terror-Legislation.pdf>.

② Tariq Parvez and Mehwish Rani, "An Appraisal of Pakistan's Anti-Terrorism Act," *United States Institute of Peace*, August 2015, p. 5.

③ "Pakistan: Act No. VI of 2014, Anti-Terrorism (Amendment) Act 2014," <http://www.icnl.org/research/library/files/Pakistan/antiterrorPakistan.pdf>.

④ "Pakistan: Act No. VII of 2014, Anti-Terrorism (Second Amendment) Act, 2014," <https://www.refworld.org/docid/54f8376a4.html>.

其进行审查。3) 制定打击恐怖主义和极端主义的行动计划,并定期向联邦政府报告实施情况。4) 开展与恐怖主义和极端主义相关的主题研究,并准备和分发文件。5) 展开与国际个体(International Entities)之间的联络以促进与反恐和反极端主义等领域的合作。6) 审查相关法律并向联邦政府提出修改建议。巴基斯坦国家反恐局设有理事会和执行委员会,巴总理任理事会主席,巴内政部长任执委会主席。该法案还指出“该局可按规定的方式获得在反恐和反极端主义领域的国际援助”。<sup>①</sup> 2017年,巴基斯坦对《国家反恐局法案》进行修订,更名为《国家反恐局法案(修订版)2017》。该修订版对理事会和执委会的运作进行了调整,将2013年条款中“理事会可根据需要召开会议,但每年的每个季度至少召开一次会议”中的“每个季度”去掉,并增加一款“执行委员会可根据需要召开会议,但每年的每个季度至少召开一次会议”。<sup>②</sup>

## 二、巴基斯坦宗教学校管理政策的转变

“9·11”事件后,伊斯兰宗教学校(Madrassa, Madaris, Dini Madaris)被美国标签化为“暴力恐怖主义孵化器”和“恐怖分子工厂”。一时间,西方主导的国际社会话语将宗教学校与恐怖组织、暴力、极端主义几乎划等号。关于宗教学校与极端主义、恐怖主义关系的争论愈演愈烈,关于宗教学校管理改革的讨论也成为国际社会普遍关注的热点。由于与“基地”组织以及与塔利班的历史渊源,巴基斯坦宗教学校与极端主义和恐怖组织的关系在美国为首的西方话语霸权下,成为反恐和反极端主义的主要斗争对象。宗教学校去极端化管理改革成为各界关注的焦点。“9·11”事件之后,关于宗教学校改革的文献多在去极端主义、去暴力化、打击恐怖主义的国际话语和背景下开展讨论和研究。

### (一) 宗教学校改革的去极端化指向的研究 关于宗教学校的研究在“9·11”事件后的

10年间出现高潮,国内外研究大多集中在此阶段,宗教学校及其改革被社会各界与极端主义、恐怖主义和暴力冲突紧密关联。虽然至今仍有部分研究关注此议题,但数量相对减少。

有学者对2001—2003年穆沙拉夫政府的宗教学校改革办法进行系统梳理,并指出政府去极端化改革方式中自愿注册、遣送外国学生及世俗化教育内容的嵌入等方式的局限性;他还提出宗教学校的存在具有广泛的贫困人口群众基础,短期的表面政策改革难以解决宗教学校的问题。<sup>③</sup> 有研究机构从西方视角探讨宗教学校改革的去极端化指向,国际危机组织(International Crisis Group)就宗教学校改革议题中各方行为体的参与方式发布系列对策建议型研究成果。也有学者从西方视角进行改革对策研究,集中讨论宗教学校与恐怖主义的关系,并在此基础上发展由巴基斯坦政府主导,国际行为体共同参与,合作协调的模式,在课程设置、管理机构、规范设立、教学语言、现代化教育内容和手段的嵌入方面进行改革。<sup>④</sup> 纵观就巴基斯坦宗教学校改革议题开展的研究,多数是探讨巴基斯坦政府作用和角色,还有一些探讨伊斯兰教派组织及乌里玛的改革作用。与此同时,对于中东、南亚、东南亚地区的伊斯兰宗教学校改革的研究也层出不穷,但较巴基斯坦的研究成果数量较少。有的探讨乌里玛的改革作用,有的重点研究政府主导下的宗教学校世俗化、现代化改革,也有一些文献聚焦阿富汗宗教学校改革及其与巴基斯坦宗教学校的跨国关系。

综上,多数讨论的是政府主导改革的局限性、其他角色参与改革的边缘化、西方势力的干预过度化等议题。本节将研究时段界定在后“9·11”时代,同时明确宗教学校管理改革的主要行为体和影响因素,包括政府、宗教政党、民间教派组织、乌里玛及外部政治势力等,将研究集中在不同行为体形成的管理模式困境方面,尤其是政府角度的改革困境层面。

① “National Counter Terrorism Authority Act, 2013,” <https://nacta.gov.pk/wp-content/uploads/2017/08/National-Counter-Terrorism-Authority-Act-2013-1.pdf>.

② “The Gazette of Pakistan, Extra,” <https://nacta.gov.pk/wp-content/uploads/2017/09/NACTA-Act-2017.pdf>.

③ Robert Looney, “Reforming Pakistan’s Educational System: the Challenge of the Madrassas,” *Journal of Social, Political, and Economic Studies*, Vol. 28, No. 3, 2003.

④ K. Rahman, S. Bukhari, “Religious Education Institutions (REIs): Present Situation and the Future Strategy,” *Policy Perspectives*, 2005, pp. 55-81.

## (二) 自上而下式的宗教学校管理改革的两难困境

在后“9·11”时代，迫于西方主导的反恐诉求，伊斯兰宗教学校首当其冲。巴基斯坦、阿富汗、印度、孟加拉国、埃及、土耳其、印度尼西亚等国不断从政府层面进行自上而下式的宗教学校改革，而巴基斯坦的改革则是焦点，其改革存在诸多困境，如管理机构权力重叠、去极端化与宗教认同的矛盾等。

第一，管理机构权力重叠。巴基斯坦宗教学校的主要管理机构为宗教学校教育委员会 (PMEB) 和宗教学校委员会联盟 (ITMD)。前者是政府管辖；后者分为 5 个相互独立的系统，隶属于逊尼派和什叶派，对在其系统注册的宗教学校课程内容具有决定权，这就造成管理权力的博弈和对抗。

然而，此种政府管辖的去极端化导向<sup>①</sup>在课程中加入如数学、基础科学、计算机和英语内容的宗教学校管理模式 (Model Madrassas) 被证明是失败的改革，尤其是穆沙拉夫的改革。<sup>②</sup> 2004 年，隶属于 PMEAB 的不同层次宗教学校达 105 所，共计学生 24784 人。<sup>③</sup> 改革低效存在诸多原因：一方面，该委员会的制度实行非强制性注册；另一方面，受到以 ITMD 为首的反抗联盟的极力反对，以及实际管理权的分化。此外，PMEAB 虽然在卡拉奇、苏库尔、伊斯兰堡设立三个典型宗教学校，但由于未曾拥有充分的管理权威、充足的工作人员和资金，典型宗教学校举步维艰，仅伊斯兰堡的宗教学校的规章就曾更换多达 4 次。<sup>④</sup> 该委员会在 2001—2004 年共计召开 6 次会议，此后 11 年会议暂停，2015—2017 会议复开。但该委员会受到 ITMD 的抵制，后者拒绝政府的名义管辖以及响应政府的相关倡议。<sup>⑤</sup>

2003 年成立的民间宗教学校管理联盟 ITMD 的 5 个独立委员会具有较长时间的管理历史和更

多的注册学校。由此可见，宗教学校的教派管理制度早已形成。另一方面，逊尼派尤其是德奥班迪派管理和拥有的宗教学校数量占据绝对优势，什叶派的管辖学校只占微弱比例，但相较于政府注册数，则占绝对优势。

第二，去极端化导向与宗教认同难以平衡。迫于国际社会的反恐压力，政府的宗教学校改革措施是去极端化导向的。然而，宗教学校具有两面性，既有激进主义、极端主义倾向，也有维护社会稳定、提高社会认同的积极作用。因此，政府生硬、片面的去极端化导向改革难以做到限度内的平衡，造成了改革的低效化。

从宗教学校的极端化、暴力性倾向看，拥有众多宗教学校的 ITMD，尤其是德奥班迪派、萨拉菲派具有原教旨主义性质，这无疑会反映在其管理的宗教学校的培养内容中，以及对政府去极端化改革的激烈抵制当中。再者，占 65% 的德奥班迪派宗教学校与包括阿富汗塔利班、巴基斯坦塔利班等在内的暴力极端组织 (VOE) 具有较为密切的关系，而萨拉菲派以及伊斯兰促进会宗教学校也与暴力极端组织相互关联。<sup>⑥</sup> 不论是从宗教学派的神学思想上，还是与极端组织的现实关联上，ITMD 所管理的宗教学校都具有一定程度上的极端化倾向，而政府对这些大量存在的宗教学校缺乏实际的管控力，自上而下的宗教学校去极端化改革收效甚微。

从巴基斯坦政治生态和宗教社会认同方面看，宗教学校曾是唯一的正规教育形式，成为殖民地后，世俗学校才被引入。印巴分治后，与教派、宗教政党紧密相关的宗教学校也曾是政府巩固政权的扶持对象。在社会方面，宗教学校也在穆斯林宗教认同、国家认同方面发挥重要作用；再者宗教学校也为底层穆斯林提供了通过教育向上流动的机会。

① 参见 Syed Zaidi, "Madrassa Education in Pakistan: Controversies, Challenges and Prospects," Centre for International and Strategic Analysis SISA Report, No. 3, 2013.

② Samina Ahmed, "Pakistan's Unkept Promise: the Untamed Madrasa," *New York Times*, January 26, 2004.

③ K. Rahman, S. Bukhari, "Religious Education Institutions (REIs): Present Situation and the Future Strategy," *Policy Perspectives*, 2005, p. 67.

④ Christopher Candland, "Pakistan's Recent Experience in Reforming Islamic Education," in Robert Hathaway, ed., *Education Reform in Pakistan: Building for the Future*, Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005.

⑤ Ahmad Ahmadani, "Pakistan Madrasah Education Board Fails Mandate," *Pakistan Today*, February 25, 2017.

⑥ James Templin, "Religious Education of Pakistan's Deobandi Madaris and Radicalisation," *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 7, No. 5, 2015, pp. 15-21.

由此看来,宗教学校改革本身是相当复杂的过程,政治、宗教、文化、社会、经济、教育、暴力冲突等因素相互交织,盘根错节。政府自上而下式的自愿性或强制性的改革会出现局外人治理的困境,管理权及宗教合法性成为根本性限制因素。此外,宗教学校资金渠道多元化、乌里玛的宗教权威性、西方势力的干涉压力,使政府陷入两难困境。

### 三、巴基斯坦对极端主义分子的改造

鉴于巴基斯坦多年来恐怖主义肆虐的形势,且极端组织主要从平民中吸收新生力量,反极端和去极端化改造在巴基斯坦极有必要。巴基斯坦目前在全国有6个去极端化改造中心,其中萨巴昂(Sabaon)项目以青少年极端分子为对象,斯帕里(Sparley)项目主要针对女性武装分子及家庭成员,而隐藏在斯瓦特河谷的米夏去极端化及解放项目(Mishal Deradicalization and Emancipation Program)则是巴基斯坦最早的去极端化改造项目中心。

巴基斯坦针对极端分子的改造项目在2009年开始,主要用于对巴政府在与巴基斯坦塔利班作战中俘获的极端分子进行精神改造。该去极端化项目由军方负责,在借鉴沙特的极端分子改造工作的基础上,融合当地文化习俗以及其他地区去极端化经验,通过心理干预等手段,向收押的极端分子提供一个丢弃心理包袱、重拾自尊的环境,使其最大程度去除思想中的极端性,重新进入社会。<sup>①</sup>

巴基斯坦军方根据国内恐怖主义和极端主义发展壮大特点来研究其去极端化改造项目。加入塔利班的巴基斯坦民众既有了解其宗教政治目的后主动选择的,也不乏在对“圣战”毫无了解或兴趣的情况下被威逼参与。去极端化改造项目着重于为被囚极端人员提供一个反省自身、脱离极端主义精神桎梏的机会,引导其对恐怖主义及影响进行冷静思考,并以战争造成的残酷社会现状和温和宗教观念为辅助,以求帮助极端分子

走出封闭的甚至自我强化的敌我对立的精神困境,尝试以更积极的态度面对外界环境并实现自我和解。

整个去极端化过程分为四个阶段,时间为三个月至一年。第一阶段是挑选可能接受改造的候选人并评估其受改造的可能性。罪行严重的极端分子会被剔除,例如曾杀害平民的刽子手,犯下战争罪的极端分子将必须受到法律的审判和惩罚。收押时间较长、年纪较大的囚犯,或家庭中要养育的成员较多且无生计收入者,以及与恐怖分子无亲缘关系的囚犯通常受到青睐。

第二阶段则是最重要的改造恢复阶段,受改造对象将经历心理重塑、学校教育、职业培训及社会接纳等四个模块的去极端化改造。在心理重塑模块中,受改造对象将接受与精神病学家或心理学家的一对一对话交流,疏导其发泄并调整对政府、社会及自身的愤怒、失落等负面情绪,以建立起积极心态,动摇其对恐怖组织所推崇的“圣战”世界观的信服。在受改造对象对恐怖主义信念产生怀疑的同时,去极端化项目进入教育模块,成年极端分子将接受正确的宗教教育,青少年则还会接受世俗科学和文化教育课程。第三阶段是具有“授人以渔”作用的职业培训模块,该模块培训收押人员一系列职业和工作技能,使其重返社会后拥有自我支撑的能力。第四阶段的社会接纳模块则是帮助回归家庭、重返社会的准备阶段,他们通过参与一系列旨在帮助其提升自信自尊的社区活动来重获社会接纳的积极环境。

巴基斯坦官方报告指出,斯瓦特去极端化项目开展以来成果喜人,称改造成功率高达99%。<sup>②</sup>2011年一份对该项目的研究报告指出,该项目有效防止参与者出现持续的言行极端化和自我异化的消极现象;而且在青少年改造方面,该项目也有效预防误入恐怖组织的青少年成员发展出极端化世界观。<sup>③</sup>尤其是改造恢复阶段的心理重塑和宗教教育模块,起到了调整极端人员社会政治诉求的积极作用,将其受到扭曲的宗教理解置换为民族主义的爱国情感,即并非否定参与者的政

① “Creating an Environment that Counteracts Militant Ideologies and Radicalism in Pakistan,” p. 12, www.peacebuilding.no/var/ezflow\_site/storage/original/application/be49e0a57107\_072741eca4da942f835f.pdf.

② Muhammad Rana, “Swat De-Radicalization Model: Prospects for Rehabilitating Militants,” *Conflict and Peace Studies*, Vol. 4, No. 2, 2011, pp. 1-6.

③ Jamie Schram, “Pakistani Boot Camps Want to ‘Re-program’ ISIS Terrorists,” *New York Post*, November 16, 2014, p. 4.

治宗教诉求,而是转换为更健康合理的社会政治目标。值得一提的是,去极端化改造项目十分重视对参与者的后期追踪关注,特别是在社区包容和经济支持方面,以防受改造人员因社会和经济压力重新投奔极端主义阵营。另一方面,政府也和其他社会机构合作开展改造项目,包括在巴基斯坦国家艺术学院内的青少年改造工作坊。

但也有相关的研究指出,巴基斯坦全国的去极端化改造状况不甚理想,全国总体情况与个别项目情况均存在局限和问题。<sup>①</sup>虽然斯瓦特去极端化改造项目发展较为理想,但总体上巴基斯坦缺乏全国性以及全局性的去极端化改造策略,而且政府对当前去极端化发展状况未能掌握大量有效、及时的信息。巴基斯坦绝大部分去极端化改造中心集中在斯瓦特河谷,基本上都由军方把持,但斯瓦特却与其他地方由警察或民间组织操办的去极端化项目交流联系甚少。的确,除了由政府或军方运作的去极端化改造中心,巴基斯坦全国有数十个民间团体和组织在进行地区性的去极端化项目。这些非军方组织是斯瓦特的补充力量,其采用的包括跨宗教对话、建立反极端的宗教学校等措施弥补了斯瓦特在这些方面的缺陷,然而却面临经费、人手、资源严重不足的状况。2017年一份研究指出,斯瓦特的米夏项目是当前最成功的改造项目,然而也是斯瓦特唯一在运作的去极端化改造中心,其完全由军方所控制,因而得到开伯尔-普赫瓦赫省(原西北边境省)政府的全力财政支持。比起去极端化,米夏项目更着重于帮助昔日误入歧途的极端分子重新融入正常社会,而这一特点则是主要由于其针对中低级成员的改造规定。比起极端组织高级成员,中低级成员对极端组织的忠诚度及其理想的接受度较低,其思想的极端性也相应具有较低威胁程度。米夏项目的另一局限在于缺乏具有社会威望和公信力的宗教学者进行宗教方面的思想重塑,只使用军队中的宗教人士。<sup>②</sup>在第二阶段改造恢复期,宗教老师只是通过每日讲课单向传递灌输

宗教知识和文本解读,并非双向对话,受改造人员的正确宗教理解没有保障。而这也是巴基斯坦去极端化改造中的普遍情况,很多改造项目强调极端分子思想转变中经济因素的重要性,而忽略了意识形态和宗教话语的影响,因此教育引导尤其是宗教引导相较职业培训有所缺失。

#### 四、巴基斯坦去极端化的反洗钱合作

巴基斯坦高度重视极端主义与恐怖主义的巨大危害,除加强军事打击外,还特别注重从经济源头上切断极端主义的资金链。巴基斯坦是亚太防洗钱组织(APG)成员国,该组织是反洗钱金融行动特别工作组(FATF)的联系成员。因此,巴基斯坦也高度重视保持与反洗钱金融行动特别工作组的紧密联系。巴基斯坦2000年5月加入亚太防洗钱组织。2007年9月,巴基斯坦颁布了《反洗钱条例》,该条例此后被修订为2010年《反洗钱法》。巴基斯坦2010年通过了《反洗钱法》,其打击目标“涉及对恐怖主义的资助,包括对恐怖主义、恐怖行为或涉恐的组织和个人,在资金上的筹集、供给、使用或准备,亦或存在着关联。”<sup>③</sup>不仅如此,巴基斯坦是《维也纳公约》《巴勒莫公约》和《反恐怖融资公约》的缔约国。<sup>④</sup>

2009年亚太防洗钱组织的一份针对巴基斯坦的报告对于该国应对恐怖融资方面的基本情况进行了详细的总结和分析。1)肯定了巴基斯坦已将洗钱与恐怖主义融资定为犯罪行为,但也指出“广泛的恐怖主义融资行为被定为犯罪。除了那些被禁的人和组织以外,未将对个体恐怖分子或恐怖组织的资助定为犯罪。”2)巴基斯坦已于2007年12月成立了金融情报组(FMU),“巴基斯坦已采取措施使金融情报组运作起来,但为了有效运行其核心职能,金融情报组需要更多的资源和更高的可疑交易报告(STRs)流入。”3)巴基斯坦多年来要求其金融部门采取

① Selina Khan, “Deradicalization Programming in Pakistan,” <https://www.usip.org/publications/2015/09/deradicalization-programming-pakistan>.

② Zubair Azam, Syeda Fatima, “Mishal: A Case Study of a Deradicalization and Emancipation Program in SWAT Valley, Pakistan,” *Deradicalization*, No. 11, 2017, pp. 5, 11, 15.

③ “Anti-money Laundering Act, 2010,” <https://nacta.gov.pk/wp-content/uploads/2017/08/Anti-Money-Laundering-Act-2010-amended-upto-February-2016.pdf>.

④ “Pakistan,” <http://www.apgml.org/members-and-observers/members/details.aspx?m=8fc0275d-5715-4c56-b06a-db4af266c11a>.

反洗钱和打击恐怖主义融资的预防措施，巴基斯坦国家银行（SBP）扩大了预防措施的范围，巴基斯坦证券交易委员会（SECP）则在2009年4月进一步扩大。巴基斯坦在“透明度方面取得了一些进展”，“需要进一步深化采取有效措施去保护非营利组织（NPOs）免受出于恐怖主义融资目的的滥用。”<sup>4)</sup> 因法律及程序的原因，巴基斯坦进行司法协助和行政合作的能力严重受损。5) 巴基斯坦在反洗钱和反恐怖主义融资方面所取得的成果与该国的风险与威胁并不匹配。建议巴基斯坦“应尽快准备洗钱及恐怖主义融资风险分析报告，采取最高级别的国家反洗钱和反恐怖主义融资战略，并巩固其制度框架。”<sup>①</sup>

尽管巴基斯坦在反洗钱方面取得了一定成绩，但仍有巨大的提升空间。反洗钱金融行动特别工作组自2018年6月起将巴基斯坦列入“灰名单”。2019年3月，亚太防洗钱组织也开启对巴基斯坦的相互评估（Mutual Evaluation），这是2009年以来该组织针对巴基斯坦的第二次评估。亚太防洗钱组织是反洗钱金融行动特别工作组的地区机构，尽管两者没有直接隶属关系，但其评估会给予反洗钱金融行动特别工作组的40项建议，巴基斯坦的不合规率达70%。亚太防洗钱组织代表团的成员来自英国、美国、土耳其、中国、印度尼西亚和马尔代夫，与巴基斯坦国家银行、证券交易委员会、联邦调查局、国家问责局（NAB）、省级反恐部门和其他执法机构举行了会议。巴基斯坦财政部长阿萨德·乌马尔（Asad Umar）被任命为全国反洗钱执行委员会主席，他设立不同的工作组以较好应对反洗钱金融行动特别工作组40项建议和27点行动计划。<sup>②</sup>

2019年5月，由巴基斯坦财政部秘书穆罕默德·达嘎（Mohammad Dagha）率领的10人代表团前往广州，向亚太防洗钱组织提交其有关制止恐怖融资和洗钱措施的执行报告，该团由来自巴基斯坦外交部、国家反恐局、金融情报组、内政部、联邦税收委员会（FBR）、国家银行、证

券交易委员会和联邦调查局的官员组成。巴基斯坦代表团通报了在机场及陆海边检站为遏制货币走私而采取的行动，以及巴方限制被禁恐怖团体的活动并停止与这些组织有关的货币交易。<sup>③</sup> 总体来看，巴基斯坦政府高度重视恐怖融资和洗钱对该国的国家安全带来的危害，并按照亚太防洗钱组织和反洗钱金融行动特别工作组的建议与要求，进行了大量的政策调整以在从经济领域遏制极端主义方面达到国际标准。

## 五、巴基斯坦去极端化的国际合作

巴基斯坦的伊斯兰极端主义问题并非该国独有，而是有着强烈的跨国性，对于南亚地区及邻国的安全都产生了巨大的外溢效应。在巴基斯坦的去极端化实践中，加强在南亚地区框架下的反恐与去极端化合作便显得极有必要。2009年2月，南亚地区合作联盟第31届部长理事会通过了《南盟合作打击恐怖主义部长宣言》。2010年4月，南盟第16届峰会的与会首脑强烈谴责了一切形式与表现的恐怖主义，重申了根除恐怖主义的决心并回顾了《南盟合作打击恐怖主义部长宣言》。成员国重申承诺执行《南盟打击恐怖主义公约》及附加议定书。南盟增强反恐机制的高级专家组会议已于2012年2月和2016年9月在新德里召开会议。第二次会议期间，南盟国家分享了在反恐立法方面的经验，包括运行南盟恐怖犯罪监测台（STOMD），早在1995年该监测台便是在斯里兰卡设立，但由于技术原因而长期无法正常工作。巴基斯坦积极参与南盟的系列涉及反恐等议题的会议，但也存在着显著的障碍，即南亚地区国际关系格局的复杂，特别是印巴关系极大影响了南盟框架下的地区反恐合作。即便如此，印巴之间又因各自国内遭遇的极端主义和恐怖主义的威胁而不得不在一定程度上携手应对棘手问题，“与地区合作机制在反恐举动上的迟滞相比，南亚地区及跨地区的双边合作相对活跃，”印巴“既认识到合作反恐是改善两国安全

① The World Bank and APG, “Anti-money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Pakistan,” <http://www.apgml.org/members-and-observers/members/member-documents.aspx?m=8fc0275d-5715-4c56-b06a-db4af266c11a>.

② Shahbaz Rana, “After FATF, APG may also Grey-list Pakistan,” *Tribune*, March 26, 2019.

③ Ashraf Malkham, “Pakistan Delegation Submits Implementation Report to FATF Asia Pacific Group,” <https://www.geo.tv/latest/237495-pakistan-delegation-submits-implementation-report-to-fatf-asia-pacific-group>.



环境的主要渠道,又不愿意放弃对对方的攻讦以加强自身在道义上的优势。”<sup>①</sup>整体来看,南盟主要提出了诸多原则性的宣言和政策,但在具体落地上还存在着诸多不足,巴基斯坦在去极端化方面难以在南盟框架下有着根本性的突破。

中国与巴基斯坦互为“全天候、全方位的战略合作伙伴”,中巴在诸多领域的关系发展对于巴基斯坦的去极端化斗争有着重要的推进作用。中国与巴基斯坦都饱受伊斯兰极端主义的威胁和伤害,这是两国去极端化合作的基础所在。中国与巴基斯坦有着较长的边境线,这既增加了伊斯兰极端主义在中巴间跨国流动的风险,但同时又为中巴协同打击伊斯兰极端主义奠定了地缘基础。中巴去极端化合作主要体现在三个方面。

首先,中国积极支持巴基斯坦成为上海合作组织成员国。打击“三股势力”是上合组织的重要任务,其建立之初主要是为了应对苏联解体后中亚新兴独立国家中伊斯兰极端主义的泛滥问题。中亚伊斯兰极端主义的泛滥带有强烈的宗教民族主义色彩,中国与中亚国家诸多的跨界民族的交错存在更是加快了“三股势力”的合流。经过中国、俄罗斯与中亚四国的不懈努力,上合组织在协同打击伊斯兰极端主义上取得了明显成效,提升了该地区安全治理的水平。2017年6月,巴基斯坦成为上合组织成立以来首批扩员的国家,这离不开中国对巴的有力支持。巴基斯坦成为上合组织成员国是一个双赢的过程,“上合组织将多边安全合作机制拓展到新成员国,就能将打击中亚‘三股势力’和打击南亚、中东的恐怖组织结合起来,特别是加强去极端化和打击网络恐怖主义的力度,进一步完善上合框架内的跨国安全、反恐合作网络”,“上合组织在打击恐怖主义和极端主义、防止核扩散、就国际热点问题劝和促谈、应对全球性挑战、完善全球治理体系、推进国际经济秩序改革等重大问题上的话语权和影响力均大大增强。”<sup>②</sup>2018年,扩容后的上合组织元首理事会发布《青岛宣言》,里面较多篇幅阐述了打击极端主义的原则与任务,如“重申国家及其主管机构在本国境内打击恐怖主

义、分裂主义和极端主义及在上合组织和其他国际机制框架内合作问题上的关键作用”,“消除恐怖主义和极端主义滋生因素,标本兼治”,“不能以任何理由为任何恐怖主义和极端主义行径开脱”,“不允许以打击恐怖主义和极端主义为名干涉别国内政,不允许利用恐怖主义、极端主义和激进团伙谋取私利”,“成员国将重点关注落实《上合组织成员国打击恐怖主义、分裂主义和极端主义2019年至2021年合作纲要》,认为推动2017年6月9日在阿斯塔纳签署的《上合组织反极端主义公约》尽快生效十分重要。”<sup>③</sup>

其次,巴基斯坦积极参与中巴经济走廊建设。2013年,李克强总理访问巴基斯坦时提出了建设中巴经济走廊的设想,2015年4月,该计划正式启动。中巴经济走廊从中国喀什延伸至巴基斯坦瓜达尔港,全长1650公里。中巴经济走廊是中国“一带一路”建设的样板工程,这既得益于中巴之间的友好关系,也受益于中巴对于中巴经济走廊沿线地区总体安全的高度重视。中巴经济走廊的两端,即中国的新疆地区和巴基斯坦的俾路支省均存在着严重的伊斯兰极端主义、暴力恐怖主义,以及与之高度结合的民族分离主义势力展开的暴力袭击活动。尽管中国推进的中巴经济走廊建设遭到西方国家和印度的高度质疑与反对,建设过程中在巴基斯坦境内也遭遇了俾路支分离运动的敌视,但随着相关基础设施建设的逐步推进,当地的经济与社会发展水平有着较大提升,这在一定程度上减少了极端主义滋生的土壤。一名巴基斯坦俾路支部落领导人指出,许多年轻人在经济利益的承诺下被劝说放下了武器,“如今,年轻人不再像10年前那样受吸引而加入叛乱分子”,“许多人将繁荣视为中巴经济走廊的结果。”<sup>④</sup>中巴经济走廊在俾路支省的推进从经济合作的角度增强了巴基斯坦去极端化的效果,有中国学者指出“巴方会进一步深入推进国内的反恐和去极端化政策,同时加强两国的反恐安保合作,共同采取有效措施确保走

① 刘红良“论南亚地区的反恐合作机制”,《西南石油大学学报(社会科学版)》,2013年第3期,第77-78页。

② 潘光“上合组织扩员后迎来新机遇”,《文汇报》,2017年6月6日。

③ “上海合作组织成员国元首理事会青岛宣言”,<http://chn.sectsc.org/load/443127/>。

④ Farhan Bokhari, Kiran Stacey, “China Woos Pakistan Militants to Secure Belt and Road Projects,” *Financial Times*, February 19, 2018.



廊建设中方人员和投资的安全”，“中巴经济走廊的安全问题和经济建设具有互动关系，通过走廊建设推动巴当地经济发展和民生改善，自然会削弱巴国内‘恐怖主义’与‘极端主义’滋生的温床，恐怖事件发生的频率自然也就降低。”<sup>①</sup> 2019年8月，巴基斯坦总理伊姆兰·汗（Imran Khan）主持了国家发展委员会会议，该次会议关注俾路支省和中巴经济走廊项目的社会经济提升计划。

最后，巴基斯坦赞赏并学习中国的去极端化措施。巴基斯坦积极加入上海合作组织，并顶住美国压力大力支持中国的“一带一路”倡议并从战略高度欢迎中巴经济走廊建设，这反映了巴基斯坦在去极端化问题上对中国的理念与实践存在着较高的认可。中国的去极端化实践主要体现在对新疆地区的伊斯兰极端主义的应对上面，中国经验、中国方案得到了巴基斯坦方面的关注与赞赏。2019年7月3日，包括巴基斯坦外交人员在内多国使节在瑞士日内瓦，就近期参访新疆的情况进行了介绍，他们“高度评价中国新疆发展、减贫成就和反恐、去极端化成果”，“希望中国进一步与各国分享反恐和去极端化经验。”<sup>②</sup> 7月12日，包括巴基斯坦在内多国驻日内瓦大使联名致函联合国人权理事会主席和人权高专，积极评价中国的去极端化政策，认为“新疆采取一系列反恐和去极端化措施，包括设立职业技能教育培训中心，有效保障了新疆各族人民的基本人权。新疆已近3年未发生暴恐事件，各族人民的幸福感、获得感、安全感显著增强。”<sup>③</sup> 巴基斯坦中国问题专家苏丹·哈利有着长期的新疆调研经验，他对于中国在新疆开展的去极端化举措持积极的态度，“我的国家巴基斯坦曾遭受极端主义和恐怖主义侵袭，这让我们付出了沉重的代价”，“在严惩不法分子的同时，中国政府还通过职业技能教育培训等形式，帮助那些曾受到极端主义思想影响的民众重新回归社会，为他们提供就业机会，让他们能有更好的生

活”，“极端主义和恐怖主义思想正在新疆‘退却’。”<sup>④</sup>

## 结 语

巴基斯坦的去极端化措施既有着国际社会去极端化的总体特点，也有基于本国国情的量身打造。巴基斯坦的去极端化基于法治基础，通过反恐相关的立法来奠定该国去极端化的法律基础，即在通过反恐与国家反恐局系列法案及其修正案为基础，辅以其他法规，构成反恐及反极端主义的基本框架。巴基斯坦基于对历史上形成的独特的宗教学校的状况，注重加强对宗教教育的矫正，最大限度改变其长期游离于国民教育体系之外的现状，这是从源头上对于极端主义生成所采取的预防措施。巴基斯坦对于所抓获的极端分子的改造措施则体现了对极端主义所采取的事后“亡羊补牢”之举。除此之外，巴基斯坦通过加强多领域的国际合作来构建去极端化的国际网络。在阻断恐怖融资方面加强与国际及亚太地区反洗钱组织的合作，力求促进自身的金融监管改革以达到国际标准。在去极端化合作对象上注重与南盟的沟通与协调，将巴基斯坦的去极端化视为南亚地区去极端化的组成部分，促进地区协作打击极端主义和恐怖主义。巴基斯坦尤为注重加强与中国的去极端化合作，积极加入上合组织并热情参与中巴经济走廊建设，通过军事安全与经济发展相结合的方式促进去极端化的发展。巴基斯坦还高度关注中国在新疆的去极端化成就，重视去极端化的中国方案所带来的启示意义。尽管巴基斯坦的去极端化措施取得了一定的成绩，但客观来说仍有巨大的提升空间。巴基斯坦的去极端化只是南亚地区去极端化的一个缩影，未来南亚国家的去极端化离不开各自国内政治经济环境的优化，并加大与大周边国家及相关国际组织的通力协作，在吸收他国去极端化成果的基础上，才能真正取得应有的成效。

① “打击恐怖势力 中巴合力为经济走廊保驾护航”，《参考消息》，2018年2月24日。

② “访华外国使节盛赞中国新疆发展成就和反恐、去极端化成果”，新华社，2019年7月3日。

③ 聂晓阳 “37国大使联名致函联合国 积极评价新疆人权成就和反恐、去极端化成果”，新华社，2019年7月12日。

④ 刘天 “专访 ‘我亲眼见证了新疆的快速发展’——访巴基斯坦中国问题专家苏丹·哈利”，新华社，2019年7月21日。

## ABSTRACTS

### Trump Administration's South Asian Strategy: Practice, Future Tendency and China's Possible Response

*Wang Juanjuan*

Trump administration's South Asian strategy has been featured with four characteristics. Firstly, the U.S has integrated its South Asia strategy with Indo-Pacific strategy with an emphasis on trans-regional strategic coordination. Secondly, the US-Taliban peace agreement indicated a condition-based instead of timetable-based withdrawal approach. Thirdly, great importance has been attached to India's role as a "key player". Finally, Pakistan has been pressurized to play the dual role of "front-line state" and key "third party".

### On Pakistan's De-extremization Program

*Niu Song*

Certain progress has been made on Pakistan's de-extremization work. Pakistan has implemented its de-extremization program through legislation on counter-terrorism, education reform on religious schools, remolding programs for extremists, cooperation against money laundering and cooperation with SAARC and China. Pakistan's practice of de-extremization is of certain reference value for other South Asian countries.

### Threat Assessment and Governance of Cross-Border Terrorism Challenge: BCIM Economic Corridor as an Example

*Xie Lei*

"Regional Security Complex Theory" (RSCT) proposed by the Copenhagen School can be used to assess cross-border terrorism threat along BCIM Economic Corridor. A comprehensive exploration along BCIM Economic Corridor unveiled that the risk of cross-border terrorism along China-Myanmar border is relatively low, while that along Bangladesh-India border is much more serious. It is observed that enhancement of bilateral cooperation, timely establishment and improvement of multilateral security cooperation mechanism, accelerated development of BICM Economic Corridor, will be of great value for effective countermeasures against cross-border terrorism in the region.

### India's Economic Modernization Strategy: Retrospect and Prospect

*Zhang Li & Zeng Chunyuan*

India's economic modernization strategy reflects its effort to get rid of the influence of colonialism. New thinking and reform in addition to mainstream development theory with a focus on openness and cooperation has been incorporated into India's Economic Modernization Strategy. Thanks to the new impetus generated by vigorous efforts and reform programs of Modi government, new achievements in terms of economic modernization in India can be expected.