

土耳其的反极端主义实践及其经验教训*

邹志强[◎]

内容提要: 土耳其的伊斯兰主义运动极端化色彩较弱,但也一直面临极端主义的内外挑战。土耳其在政治参与、宗教体系、学校教育、社会治理等领域构建了预防和遏制极端主义的柔性治理框架;近年来以反恐为核心的刚性去极端化措施也发挥了重要作用。土耳其的反极端主义实践推动了国内伊斯兰主义主流的温和化,国内恐怖袭击得到有效遏制,在为世界各国提供有益启示的同时,其纵容极端组织发展却最终深受其害的教训也值得反思。

关键词: 土耳其 伊斯兰极端主义 反极端主义 去极端化

作者简介: 邹志强,上海外国语大学中东研究所副研究员。

面对宗教极端主义的肆意蔓延及其带来的全球性挑战,如何通过去极端化(de-radicalization)或反极端主义(counter extremism)^①进行有效治理成为世界各国面对的重大课题。去极端化是指消除个人和社会层面一切可被定义为宗教极端的现象和行为,其手段不仅包括对极端分子的思想矫治,还包括通过社会治理消除极端主义的表象和思想根源。^②正如极端化一样,去极端化或反极端主义也是一个过程,既针对极端分子和极端组织,也针对极端主义思想和行为;既要求个人在思想上放弃极端主义思想和世界观,也要求在社会层面隔离或消除极端主义的思想与行为。消除极端主义对于社会和极端分子个人来说都是一个复杂的过程。^③因此,反极端主义不仅包括针对极端主义现象和行为的全面预防、思想矫治、脱离接触、预后康复措施和社会环境净化等软性治理措施和项目,也包括政治融合、法律规范、强力打击和国际情报合作等更为刚性的政策措施和行动,二者相辅相成,共同构成反极端主义的推动和拉动因素。从现实来看,大多数国家采取了打击与预防并重、刚性与柔性措施并举的多元反极端主义政策。

当代土耳其的伊斯兰主义运动表现出较为温和的发展特征,极端化色彩较少。^④但土耳其一直面临伊斯兰极端主义的内外挑战,近年来更遭遇严重的恐怖主义袭击威胁,凸显了极端主义的影响力和反极端主义的必要性。土耳其并没有明确的反极端主义政策,狭义的去极端化项目也无法涵盖其相关政策措施,只有从广义视野入手才能有效考察其反极端主义实践的面貌。

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

① 国内外学界对于相关概念的认知存在分歧,本文将广义的去极端化与反极端主义等同,主要采用反极端主义一词。参见王欣:《反极端主义视角下的中外去极端化比较研究》,《中国人民公安大学学报》,2018年第3期。

② 丁隆:《去极端化:概念、范畴、路径》,《中国宗教》2019年第10期。

③ B. Schuurman and E. Bakker, “Reintegrating Jihadist Extremists: Evaluating a Dutch Initiative, 2013 - 2014”, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, Vol. 8, No. 1, 2016, p. 68; J. Horgan, et al., “Walking Away: The Disengagement and Deradicalization of a Violent Right-wing Extremist”, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, Vol. 9, No. 2, 2017, pp. 63-77.

④ 参见邹志强:《伊斯兰复兴视角下的土耳其伊斯兰极端主义探析》,徐以骅主编:《宗教与美国社会》(第十九辑),时事出版社2019年版,第201—227页。

一、从政治疏导到社会治理的柔性反极端主义措施

长期以来,土耳其在政治参与、宗教管理、学校教育、社区治理等领域构建起一个较为全面的预防和遏制极端主义的柔性治理框架,对于促进本国伊斯兰主义的温和化发展和防范极端主义的社会渗透发挥了重要作用。

(一) 构建疏导和吸纳伊斯兰主义发展的包容性政治参与框架,消解极端主义的政治基础和发展空间

当代土耳其的伊斯兰主义表现出温和化的发展特征,极端主义无法获得更大的发展空间和影响力。这既是由于当代土耳其世俗化共和制度的成功转型和世俗力量的强大,也与土耳其政府有意识的引导有关,或者说通过在一定范围内满足伊斯兰主义的政治化诉求进行“政治规训”的结果。当代土耳其世俗化改革的相对成功推动了国内伊斯兰主义的现代化与温和化,世俗主义、民族主义和现代主义理念长期占据主导地位,制约了伊斯兰主义的发展,政治伊斯兰的发展逐步被纳入了合法的政治参与轨道。土耳其允许温和伊斯兰主义政党参与国家政治进程甚至组阁执政,扩大了其政治参与空间,有效防止了伊斯兰主义运动走向极端和激进化。

20世纪80年代,土耳其世俗党派和军方有意识地倡导“土耳其-伊斯兰综合体”(Türk-İslam Sentezi)的理念,将强势崛起的伊斯兰主义力量纳入官方轨道和世俗民主的政治框架之中,成功地避免了其像其他中东国家一样走向激进化和极端化。与此同时,伊斯兰主义力量积极运用西方现代政治理念构建伊斯兰认同,组建政党和参与竞选。从现实来看,仅仅依靠“伊斯兰主义”的旗号已经逐渐失去昔日的政治和意识形态吸引力,而持保守民主立场的正义与发展党(AKP)则通过温和化道路赢得了大多数民众的支持。^①土耳其在长期发展中摸索出的对伊斯兰主义的开放态度和包容性的政治制度,客观上对极端主义起到抵制和消解作用。

(二) 利用官方宗教机构掌控国内宗教事务话语权,发挥正本清源、抵制极端的教化引导作用

现代土耳其共和国建立以来,虽然一直坚持世俗化和政教分离制度,但实质上是由政治控制宗教,并建立了官方宗教指导机构——宗教事务委员会(Diyanet),所有逊尼派伊玛目都是宗教事务委员会的雇员,推动官方认可的宗教、民族与公民身份的构建,“发挥了确保宗教世俗化的功能,使之服从于国家利益”^②。宗教事务委员会通过宣传温和、包容的伊斯兰教,挤压和瓦解了极端主义的生存空间。正义与发展党执政以来,宗教事务委员会的地位明显提升,职权和行动范围进一步扩展。^③这在一定程度上引起了国内外关于土耳其伊斯兰化的疑虑,但在近年来极端主义上升的背景下,宗教事务委员会在宣传温和伊斯兰主义、遏制极端化进程中扮演着突出角色。

由宗教事务委员会发起的旨在消除暴力极端主义信息传播的机制是土耳其反极端主义的重要措施之一。作为政府雇员,土耳其全国各地超过14万名伊玛目和宗教官员积极向各自辖区内的信众传达和宣传宗教事务委员会支持的传统宗教价值观。2015年8月,宗教事务委员会发布了一份批评“伊斯兰国”极端组织的报告,首次将其定义为恐怖组织,谴责了其恐怖主义行动及其对伊斯兰教和《古兰经》的扭曲,并引用宗教事务委员会负责人穆罕默德·居尔梅兹(Mehmet Görmez)的话说,该报告旨在让公众辨别“伊斯兰国”组织的策略、口

① 杨晨:《伊斯兰认同的历史演进——土耳其“民族观念运动”反思》,《世界宗教文化》2015年第1期。

② Ihsan Yilmaz & James Barry, “Instrumentalizing Islam in a ‘Secular’ State: Turkey’s Diyanet and Interfaith Dialogue”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, August 2018, p. 2.

③ Ahmet Erdi Öztürk, “Turkey’s Diyanet under AKP Rule: From Protector to Imposer of State Ideology?”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 16, No. 4, 2016, pp. 619–620.

号、行动和对伊斯兰的错误解释。^① 2016年10月,宗教事务委员会发布了一份题为《宗教压迫和恐怖组织“伊斯兰国”》的报告,探讨了暴力极端主义的成因,用神学概念和宗教教义驳斥“伊斯兰国”的意识形态,并提出了打击暴力极端主义的有关建议。

(三) 在一定范围内保留宗教学校和宗教教育,形成世俗和宗教课程混合的独特教育模式

土耳其共和国成立后,学校教育以现代世俗教育为主,但并没有完全禁止宗教教育。其中,由国家集中控制、结合传统宗教教育和现代世俗教育的伊玛目-哈蒂普学校(*Iman Hatip School*)等教育机构一直存在,并在20世纪80年代后得到重视和发展。伊玛目-哈蒂普学校一般为公立的中等教育学校,土耳其教育部为其设置世俗必修课程,宗教事务委员会负责监督学校发展,既延续伊斯兰传统也接受现代世俗教育,与其他伊斯兰国家的宗教学校(*Madrasa*)有根本差异。可以说,土耳其实行了一种国家监控的宗教教育模式。^②

伊玛目-哈蒂普学校在土耳其长期存在争议,由于其开设并增加宗教课程,增大了人们对土耳其伊斯兰化的担忧。伊玛目-哈蒂普学校近年来出现大幅增长,扩大了学生招生范围和宗教课程的比重,也获得了更多拨款。据统计,2002年此类学校注册学生数量仅为6.5万人,2015年已经突破100万人。^③ 这些学校的毕业生除了一部分成为神职人员之外,大部分进入大学继续学习和参与社会就业竞争。伊玛目-哈蒂普学校的复兴反映了土耳其很多地区和民众的保守宗教特征,其满足了较为保守和虔诚的社区及人们的受教育与发展需求,其在教学中也必须教授世俗普通课程,实际上发挥了抵制极端主义的作用。“9·11”事件后,美国开始将伊斯兰国家的宗教教育与国际安全联系起来,土耳其的这一教育模式因其独特性与突出成效受到关注,美国认为这为其他伊斯兰国家的宗教学校提供了替代模式。^④

(四) 持续实施预防和消除极端主义的社会治理项目

“脱离接触”(disengagement)是很多国家所采取的去极端化策略,但脱离接触只是意味着结束对极端主义活动的参与,可能无法完全实现去极端化,因为被隔离的极端主义分子可以保持极端思想。^⑤ 反极端主义还需要重视预防、思想改造和康复措施等环节。土耳其在社会治理领域应对极端主义的代表性措施是由土耳其国家警察局主导实施的“反暴力极端主义”(CVE)计划。该计划的主要内容可分为脱离接触和康复计划两个方面的治理项目,通过综合措施设法使个人中断极端化进程或脱离极端主义并重新融入社会,从而减少活跃的极端分子数量和极端组织的规模,并在各个环节尝试降低惩罚式的刚性措施的经济和社会成本。

一方面,土耳其警察联合社区、宗教和司法部门通过实施针对弱势群体的社区联系与干预方案,防范极端主义的传播渗透。“反暴力极端主义”计划的主要目标就是通过挫败潜在极端组织新成员的招募流动或减少活跃的极端分子数量来破坏恐怖组织的活动。^⑥ 该计划力争使警方在极端分子之前接触脆弱和易感人群开展工作,以切断暴力极端主义信息的传播路径和防止社区人员被招募。另一方面,国家警察、司法部门、宗教、非政府组织和社区等多部

① “Turkey’s Top Religious Body Releases Report on ISIL, Names It ‘Terrorist Organization’”, *Hurriyet Daily News*, August 9, 2015.
 ② 肖建飞:《伊斯兰四国宗教教育模式的比较分析》,《世界民族》2015年第1期。
 ③ Svante E. Cornell, “The Islamization of Turkey: Erdogan’s Education Reforms”, *The Turkey Analyst*, Vol. 8, No. 16, 2015.
 ④ İbrahim Aşlamacı & Recep Kaymakcan, “A Model for Islamic Education from Turkey: The Imam-Hatip Schools”, *British Journal of Religious Education*, Vol. 39, No.3, 2017, pp. 279-280.
 ⑤ J. Horgan, et al., “Walking Away: The Disengagement and De-radicalization of a Violent Right-wing Extremist”, *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, Vol. 9, No. 2, 2017, pp. 63 - 77.
 ⑥ Serdar San, “Counter-terrorism Policing Innovations in Turkey: A Case Study of Turkish National Police CVE Experiment”, *Policing and Society*, December 2018, p. 1.

门联合起来为极端分子实施预后康复和重返社会方案。“反暴力极端主义”计划通过细化定制的干预措施,包括与极端分子个人及其家人访谈,开展积极的思想矫治,使之脱离恐怖主义组织和极端思想影响,回归家庭和重返社会,并以相关的社会和经济支持计划相辅助。其可获得根据其需求量身定制的一系列社会和资金支持或福利,包括职业培训、教育经费、就业、医疗保险以及心理咨询和指导,以使其重新融入社会和回归正常生活。

二、以反恐为中心的刚性反极端主义实践

反极端主义政策的成功在很多情况下离不开刚性反恐措施的配合,特别是在暴力极端主义和恐怖主义猖獗的国家和特定期。“阿拉伯之春”爆发特别是2014年“伊斯兰国”极端组织在周边地区崛起之后,土耳其开始面临前所未有的恐怖主义袭击威胁。2015年和2016年是土国内安全形势最为严峻的时期,库尔德工人党与“伊斯兰国”组织轮番制造暴恐活动,直到2017年上半年恶性恐怖袭击才得到有效遏制,土耳其国内的安全形势逐步趋向平稳,但反极端主义的压力空前上升。

(一) 对极端主义组织保持强势打压势头,遏制国内极端主义组织的发展和输入性极端组织的蔓延

土耳其政府的国家治理能力相对较强,军方和强力部门对极端主义一直保持高度警惕,历史上很多极端组织在政府的打击下趋于衰亡。同时,军方作为世俗力量的代表曾多次发动军事政变,对各种思潮保持高压态势,客观上遏制了极端主义的发展和蔓延。从实践来看,土耳其国家警察是负责调查恐怖活动和在城市进行反恐行动的中心部门,宪兵部队则在农村地区执行类似职责,各地警察局通过下设的反恐部门与中央反恐行动部门(TEM)协调开展反恐工作,收集相关数据,共享情报信息,以统一全国的反恐行动。

历史上,土耳其国内的极端主义与库尔德民族主义、伊斯兰主义以及极左和极右意识形态都有关联,冷战结束后左派意识形态及其组织走向衰落,库尔德分离主义和伊斯兰极端主义是土耳其极端主义组织中最主要的意识形态。近年来,面对日益严重的外来输入型极端主义的渗透和恐怖主义袭击威胁的上升,土耳其军方和安全部门不断提升打击恐怖主义的执法能力,简化机构间信息共享程序,拘捕了大量与“伊斯兰国”组织有联系的外国及本国恐怖分子。例如,2017年1月至10月,土耳其拘捕了2090名与“伊斯兰国”组织有联系的嫌疑人;2018年土耳其对“伊斯兰国”组织开展了1206次行动,逮捕了854名“伊斯兰国”组织嫌疑成员。^①此外,为防止类似2017年元旦的恐怖袭击事件重演,土耳其在重要节日和新年前夕更是加大了针对“伊斯兰国”等极端组织的搜捕力度。例如,2019年12月底前,土耳其警方在全国6个省逮捕了100余名与“伊斯兰国”组织有关的嫌疑人,被捕嫌犯中也包括数十名外国人。^②

(二) 面对外来输入型极端主义的渗透与威胁,逐步加强边境管控力度,严防“圣战”分子回流

叙利亚危机爆发后,国际恐怖组织特别是“伊斯兰国”组织的渗透快速扩大,利用土耳其作为招募新成员和便利外国战斗人员往来的基地,其在土耳其境内的人员招募、外国恐怖分子过境和回流对土国内安全稳定带来巨大挑战。截至到2017年6月,共有来自146个国家和地区的53781名外国恐怖分子(包括土耳其籍)过境土耳其加入“伊斯兰国”组

^① U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2017”, September 2018, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2017/>; U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2018”, October 2019, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2018/>. (阅读时间:2020年3月12日)

^② “Turkey Arrests 100 ISIS Suspects in Raids in 6 Provinces”, *The Defense Post*, December 30, 2019, <https://thedefensepost.com/2019/12/30/turkey-arrests-100-isis-suspects/>. (阅读时间:2020年4月20日)

织。^① 2015—2016年土耳其情报部门没能阻止一系列的严重恐怖袭击及未遂军事政变，表明其反恐能力存在不足，而高达360万叙利亚难民的流入增加了边境管控难度。为此土政府采取措施加大了对恐怖组织的打击、提升反恐情报搜集和分析能力，制定更加严厉的反恐方案，同时加大了边境管控力度。

土耳其为加强边境控制，逐步建立和完善了“禁止入境人员名单”制度，加强边境巡查，不断提升阻止人员和违禁品跨越边界的能力，以防止外国恐怖分子进入或过境土耳其，逮捕和驱逐非法移民以及恐怖组织嫌疑人。相关努力还包括在机场、陆地过境点和边境城市部署“风险分析机构”以发现可疑的外国恐怖分子；寻求美国国土安全部的技术支持，开发收集旅客信息的记录评估系统。截至2018年10月23日，土耳其的“禁止入境人员名单”囊括了来自145个国家的约7万人；因涉嫌恐怖主义将来自100多个国家的约6000人驱逐出境。^②

（三）修改完善反恐法律法规，为加强反恐和反极端主义行动提供法律保障

法律层面是反极端主义的重要组成部分，尤其体现在反恐法律制度建设方面。土耳其在1991年就颁布了《反恐怖主义法》，后几经修订^③，与《刑法》和《新闻出版法》等共同构成当前土耳其主要的反恐法律。随着恐怖威胁的扩大，土耳其逐步修改和制定了更严厉的反恐法律，修改完善了国家安全的有关规定，扩大了警察和情报等执法部门的权限。

2014年4月，土耳其议会通过了《国家情报服务法》和《国家情报组织法》，扩大了国家情报局（MIT）的权力。2015年3月，土耳其议会通过了两项一揽子法案，其中第6638号法案修订了《警察权力和义务法》《宪兵组织、职责和权力法》《集会和游行示威法》《刑法》《刑事诉讼法》《省级行政法》等一系列法律，扩大了警察搜查、逮捕、拘留、监控和使用武器的权力，当局还以高额悬赏奖励协助政府打击恐怖主义的举报人。此外，土耳其加强了对新闻媒体、互联网和社交媒体的控制，阻止涉恐怖主义和极端主义信息的传播。2014年2月，土耳其议会通过法案对互联网管理法律进行了修正，扩大了电信总局（TIB）的权力，允许其不经法院许可就能获取和封锁有关个人隐私信息。2015年的相关法案还允许总理和总统删除有关网络信息或切断互联网的权力，并对新闻媒体的相关报道进行了规范。2018年7月，土耳其取消实行两年的全国紧急状态之后不久就通过了新的反恐法案，扩大了政府使用反恐法律措施的权力。

（四）注重通过国际反恐合作提升本国反恐能力

面对周边地区动荡和输入性极端主义的严重威胁，仅仅在国内层面采取治理措施无法实现消除极端主义的目标。土耳其与美国、欧盟及周边国家在法律、培训、情报等多个领域开展了深入合作，包括建立入境管控黑名单、预防“圣战”分子回流和遣返等。土耳其与70多个国家签署了安全合作协议，以提升反恐情报合作。在2002—2012年间，土耳其国家警察有计划地向美欧派遣了1000余人接受培训，也培训了5000余名邻国执法人员。^④ 土耳其是美国领导的“全球反恐论坛”（GCTF）的成员，也是金融行动特别工作组（FATF）的成员和欧亚打击洗钱和资助恐怖主义行动小组的观察员。近年来土耳其加强了与外国恐怖分子来源

① “Turkey’s Fight against DEASH”, Republic of Turkey the Ministry of Interior, <http://www.mia.gov.tr/kurumlar/mia.gov.tr/Genel/deas%CC%A7%207%20temmuz.pdf>. (阅读时间：2020年8月15日)

② U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2017”, September 2018, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2017/>; “Country Reports on Terrorism 2018”, October 2019, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2018/>. (阅读时间：2020年3月12日)

③ 土耳其的《反恐怖主义法》在1995年、1999年、2003年、2006年、2010年、2013年和2018年经过多次修改。

④ Emrullah Uslu, “Jihadist Highway to Jihadist Haven: Turkey’s Jihadi Policies and Western Security”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 39, No. 9, 2016, pp. 783–784.

国的合作，特别是在改善信息共享方面的努力。^① 2018年10月底在安塔利亚共同主办了第四届国际反暴力极端主义会议；同年12月还主办了第三次东南欧反恐与预防和反暴力极端主义区域协调会议等。

土耳其与美国主要开展两项有关反恐和去极端化的合作项目。一是“解决从激进化到暴力演进周期的倡议”，旨在对激进化到暴力极端主义的整个生命周期进行全程防控，包括预防、干预、康复直至重返社会，提升了对极端主义扩散的预防和干预效果。二是“反恐背景下保护软目标倡议”，旨在提高认识、查明需求，并利用经验更好地保护民用基础设施。^② 土美两国共同领导了“全球反恐论坛”下的“软目标保护计划”，2016年12月土耳其在安塔利亚主持召开了首届“软目标倡议”峰会。2017年12月，土耳其与美国共同发起了联合国安理会关于遣返和安置外国恐怖分子的第2396号决议。近年来美土一直分享反恐情报，两国执法当局保持合作，在边界、航空、海上安全等领域提供双边合作和区域培训方案。

三、土耳其反极端主义实践的成效与教训

反极端主义是一个长期过程，受到内外多种因素的复杂影响，单纯打击极端主义团体或恐怖组织易于快速取得成效，但思想上的去极端化十分困难。土耳其多元化的柔性去极端化举措富有特色、卓有成效，以反恐为核心的刚性去极端化措施也取得显著成效，但同时遭致外界批评和质疑。

（一）推动了国内伊斯兰主义主流的温和化，形成了具有本国特色的预防和遏制伊斯兰极端主义的柔性治理框架体系

土耳其成功的世俗化、现代化进程极大地压缩了极端主义思想和组织的发展空间，长期的强力压制和政治开放逐步将政治伊斯兰纳入了合法的政治参与轨道，发挥了疏导作用；政府对宗教机构体系和宗教话语权的主导控制也具有抵制极端主义思想传播的功能，发挥了引导作用；一定范围内混合式宗教学校教育的存在也为保守的民众和伊斯兰复兴预留了缺口，发挥了分流作用；警察和司法等部门在社会层面的预防、预后治理措施也产生了积极的社会治理效果。总体来看，土耳其形成了一个具有本国特色的预防和遏制极端主义的柔性治理框架体系，有效地消除了暴力极端主义和恐怖主义滋生的社会基础和条件，也在一定程度上遏制了外来极端主义思想的渗透。土耳其在实践中形成的对伊斯兰主义发展的开放性态度和包容性政治制度，以及平衡宗教传统与民族传统形成的“伊斯兰民族主义”^③，对抵制和消解极端主义的影响具有重要作用。从现实来看，土耳其的伊斯兰主义主流呈温和化特征，也没有出现明显的教派矛盾或冲突，而少数伊斯兰极端组织的影响力较为有限。

（二）国内恐怖袭击的猖獗势头得到有效遏制，但伊斯兰极端主义的影响明显上升

面对2015和2016年频繁发生的严重恐怖袭击威胁，土耳其综合运用强力反恐、完善反恐怖法律、加强边境管控和国际反恐合作等多种形式有效地打击和遏制了这一势头，国内反恐行动取得了阶段性的成功。自2017年上半年以来，土耳其境内基本没有再发生由极端组织

① U.S. Department of State, “Turkey in Country Reports on Terrorism 2014”, June 2015, <http://www.state.gov/documents/organization/239631.pdf>. (阅读时间：2020年2月16日)

② U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2016”, July 19, 2017. <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2016/272231.htm>. (阅读时间：2020年7月5日)

③ 参见李亚男：《土耳其国家身份的重塑及其政策影响》，载李秉忠主编：《土耳其研究》2018年第1期，社会科学文献出版社2018年版，第52页。

发动的大规模恐怖袭击事件。虽然之后的2017—2019年土耳其境内依然发生了多起恐怖袭击事件，但基本都是库尔德工人党及其关联组织所为，这表明伊斯兰极端组织的发展得到初步遏制。美国国务院发布的国别反恐报告中记录的2017—2018年土耳其发生的8起主要恐怖袭击事件中，只有1起被认定为“伊斯兰国”极端组织所为。^①然而，近年来伊斯兰极端主义在土耳其的影响已经前所未有地扩大了，国内的恐怖主义组织和传播网络依然存在，去极端化的任务更加艰巨。一方面，近年来赴境外参加极端组织战斗的土耳其人数量可观，这些人逐步回流土耳其；另一方面，土耳其每年均有为数不少的极端分子被土耳其安全部门抓获，阻止了多起恐怖袭击阴谋，这深刻说明了极端主义网络及其扩散的严重性。此外，周边地区的动荡是导致土耳其国内极端主义上升的重要因素，只要伊拉克和叙利亚的不稳定局势持续存在，这些国家就将成为极端分子的避风港和“圣战”分子的目的地，并将继续成为推动土耳其极端主义发展的重要原因。^②

（三）土耳其“反暴力极端主义”计划对反极端主义理论和实践具有借鉴意义

通过政治、宗教、教育、司法和社区等多个领域的综合施策，土耳其在柔性反极端主义方面形成了一个较为系统的社会治理体系。土耳其实施的“反暴力极端主义”计划是脱离接触理论的有益实践，对世界各国设计符合本国实际的治理干预措施具有一定的借鉴意义。其中，家庭因素是许多国家去极端化计划所使用的康复项目的重要影响因素，实际上其对于预防极端化和去极端化都十分重要。^③土耳其“反暴力极端主义”计划将警察、司法等强力部门与社区、企业、民间组织的力量整合起来，包括前期的一般性预防、中期的风险干预和预后康复等反极端主义的全过程，其内涵超越了狭义的去极端化范畴。这也有助于更加平衡全面地看待意识形态、社会、实践等因素的影响，采取系统方法来消除极端主义，因为参与极端主义或恐怖活动的部分原因是社会和实践动机，例如获得社会地位、归属感、物质奖励和保护，从而有助于减少诸如武力、起诉和监禁等强制性措施带来的治理成本。与此同时，在社会治理和干预过程中，需要以有尊严和人道的方式对待涉嫌极端主义的参与者及其家人，而不能带有偏见和持过于苛刻的态度，这有助于在干预提供者和干预对象之间建立和谐的关系，从而削弱极端主义组织对国家及其工作人员的负面宣传，消解极端主义的吸引力和号召力。^④

（四）土耳其利用和纵容极端组织发展却最终深受其害的教训值得深入反思

早在20世纪80—90年代，在土耳其“真主党”发展前期，土耳其政府就曾一度利用其在东南部地区对付库尔德工人党，后来随着“真主党”极端主义本质的暴露和发动多起恐怖袭击事件，土耳其才转而对其进行了强力打击。2011年叙利亚危机爆发后，土耳其不加区别地支持叙利亚反对派武装，特别是一度对“伊斯兰国”极端组织的发展采取纵容放任的态度。虽然土耳其政府早在2013年就将“伊斯兰国”认定为恐怖组织，但长期保持暧昧态度，土耳其也成为国际恐怖分子的最大过境国，大批极端主义武装分子或“圣战者”在土叙边境往来

① U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2017”, September 2018, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2017/>; “Country Reports on Terrorism 2018”, October 2019, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2018/>. (阅读时间: 2020年3月12日)

② Necati Anaz, Ömer Aslan & Mehmet Özkan, “Turkish Foreign Terrorist Fighters and the Emergence of a New Kind of Radicalization”, *Turkish Studies*, Vol. 17, No. 4, 2016, p. 630.

③ Basia Spalek, “Radicalisation, De-Radicalisation and Counter-Radicalisation in Relation to Families: Key Challenges for Research, Policy, and Practice”, *Security Journal*, Vol. 29, No. 1, 2016, p. 41.

④ Serdar San, “Counter-terrorism Policing Innovations in Turkey: A Case Study of Turkish National Police CVE Experiment”, *Policing and Society*, December 2018, pp. 10-11.

穿梭,许多土耳其公民也前往叙利亚和伊拉克参加“伊斯兰国”或“努斯拉阵线”等极端组织。2015年土耳其迫于形势转而打击“伊斯兰国”组织,最终遭受其报复反噬。2015年下半年至2017年年初成为土耳其国内恐怖袭击最为严重的时期,安卡拉、伊斯坦布尔等大城市频繁发生恐怖袭击,造成了惨重损失。同时,这也极大地刺激了土耳其国内伊斯兰极端主义的发展蔓延,出现大批加入和支持境外极端组织的土耳其人,对土国内安全形势造成的长远威胁更为严重,极端主义网络扩散的隐患始终存在。实践证明,对极端组织的功利化和政治化政策必将带来严重的负面后果,终会自食其果,因此,反恐和反极端主义容不得双重标准。

(五)土耳其的反恐行动扩大化遭到外界广泛质疑

外界的质疑和指责主要包括两个方面:一是指责土耳其以反恐为由打压反对派,侵犯人权,压制言论自由等。2016年7月未遂军事政变之后,土耳其政府将“居伦运动”定性为“居伦恐怖组织”,以此为由逮捕、拘押和解雇了大批国内教育、媒体、政府与安全部门人员。二是将反恐的重心放在打击库尔德人上,由此牵涉到国内大量政党、媒体和社会活动人士。土耳其政府以支持库尔德工人党“恐怖组织”为由长期拘押人民民主党(HDP)领导人,取消大部分当选的人民民主党议员和市长的职务,近年来以反恐为名在叙利亚、伊拉克多次开展越境军事行动,打击邻国的库尔德武装,引发国内外质疑和批评。

从现实来看,土耳其刑法对恐怖主义的定义和对恐怖分子的认定比较宽泛,很多社会机构、媒体及其工作人员因涉嫌“散布恐怖主义”而被取缔或逮捕,外界质疑其存在扩大化、任意适用甚至滥用反恐怖主义法律的情况。另一方面,土耳其的反恐行动更多地针对库尔德分离势力和“居伦运动”等反对派,在土耳其政府逮捕的恐怖组织嫌疑人中,大多数与库尔德工人党和“居伦运动”有关联,而与“伊斯兰国”组织有关联的嫌疑人所占比例较小。截至2018年2月,土耳其共逮捕拘押了1354名“伊斯兰国”组织成员,而库尔德工人党成员和因涉嫌未遂政变被拘押的人数分别高达1万多名和约5万名。^①土耳其检察部门对个人使用反恐法的情况也不断增加。土耳其对国家安全和恐怖主义的模糊表述及其扩大化的解释,也在一定程度上削弱了土耳其反极端主义的政策效果。

四、结语

反极端主义是一个复杂艰难的系统工程,在任何国家都不可能一蹴而就、简单化处理,而每个国家的去极端化实践可能也是多元化、多面向的,总是显性与隐性政策并存、刚性与柔性举措兼施。作为中东地区和伊斯兰世界的主要国家之一,土耳其不仅在战略地位、地区安全和地缘政治方面拥有重要影响力,也在历史渊源和现实网络等方面在全球伊斯兰主义发展进程中扮演着重要角色。土耳其国内的伊斯兰极端主义虽然总体上影响力不大,但近年来也面临突出的暴力极端主义和恐怖主义威胁,在全球伊斯兰极端主义网络扩散中的地位也需要引起高度重视。土耳其在实践中构建了全领域覆盖、刚柔兼济的极端主义治理体系,防范和消除极端主义的多元化柔性举措富有特色,刚性反恐政策措施有效遏制了国内暴力极端主义和恐怖主义的崛起势头。当然,其在反极端主义进程中的教训更值得深入反思。

(责任编辑 王皓月)

^① “Adalet Bakanı Gul, Tutuklu ve Hukumlu Sayısını Açıkladı”, *TRT Haber*, February 10, 2018, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/adalet-bakani-gul-tutuklu-ve-hukumulusayisini-acikladi-350041.html>. (阅读时间:2020年6月18日)