

# 德国反极端主义的 “软策略”探微

杨友孙

**摘 要：**自2001年“9·11”事件以来，反恐成为国际重要事务，但德国的反极端主义政策却超越了反恐政策力度，成为欧盟乃至世界上反极端主义的典型国家。德国反极端主义政策主要采取“软策略”或“软方法”，即以预防、干预为主，以限制、打击为辅的思路，通过联邦政府、州政府、社会组织联动，从前中端发力，对极端主义展开多层次、多领域、多样化的防控。但德国反极端主义政策也出现了联邦政府统领、协调能力较弱，反极端主义泛化以及“战斗性民主”理念加强的特征。今后，德国反极端主义政策将进一步强化，但其面临的问题是，如何在加大反极端主义政策力度的同时，将其规模和力度控制在“必要”的范围之内。

**关键词：**恐怖主义； 极端主义； 暴力极端主义； 反极端主义

**作者简介：**上海政法学院 政府管理学院 教授 上海 201701

**中图分类号：**D815.5

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2022)03-0064-21

上世纪 80 年代后期,德国跳出单纯反恐的思路,开始加强反极端主义、尤其是预防和打击暴力极端主义(prevention and counter violent extremism,简称“P/CVE”或“PCVE”)的力度。在政策目标上,反极端主义将反恐的安全导向目标拓展至暴力事件的预防、早期介入、干预,促进少数群体社会融入,加强社会团结等方面;在时间节点上,将反恐重心前移,即聚焦于暴力潜伏阶段和萌芽阶段;在政策手段上,从重在打击转变为重在预防、干预。由此,逐渐形成了一种与反恐相伴、交叉又相对独立的反极端主义政策。经过 30 多年的发展,德国反极端主义政策已形成自身特色,学术界对它的研究也逐渐增多。<sup>①</sup> 本文力图在已有研究的基础上,对德国对极端主义的认知,反极端主义的“软策略”的政策演变、政策路径、存在问题等方面进行探讨。

### 一、国际反极端主义政策的缘起

“极端主义”(extremism)与“恐怖主义”(terrorism)的含义接近,且均处于不断发展之中。根据联合国大会 1994 年的界定,恐怖主义是指“出于政治目的,旨在或蓄意在公众、一群人或特定个人中引发恐怖状态的犯罪行为,它在任何情况下都是不正当的,无论基于政治、哲学、意识形态、种族、民族、宗教或任何可以用来证明它们的其他性质。”<sup>②</sup>我国学者陈志军认为,尽管对恐怖主义界定千差万别,但基本共识是,它是一种暴力或武力行动;往往具有政治性动机;旨在制造恐惧、恐怖气氛或打心理战。<sup>③</sup>

对于极端主义,美国学者彼得·科曼(Peter T. Coleman)和安德里亚·巴托利(Andrea Bartoli)的界定较为贴切,他们认为,极端主义“是一种有悖于普通性质的活动(或信念、态度、感觉、行动、策略等),在冲突环境中,它表现为一种严重的参与

---

<sup>①</sup> 参见 Michael Ungar (ed.), *Adaptation and Transformation in Contexts of Change*, Oxford: Oxford University Press, 2021; K. H. F. Dyson, “Left-wing Political Extremism and the Problem of Tolerance in Western Germany”, *Government and Opposition*, Vol. 10, No. 3, 1975, pp. 306 - 331; Daniel Koehler, “Deradicalisation in Germany: Preventing and Countering Violent Extremism”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 128, 2021, pp. 59 - 78; Antje Gansewig/Maria Walsh, “Preventing Violent Extremism with Former Extremists in Schools: A Media Analysis of the Situation in Germany”, *Terrorism and Political Violence*, 2021 - 01 - 13; J. Samaan/A. Jacobs, “Countering Jihadist Terrorism: A Comparative Analysis of French and German Experiences”, *Terrorism and Political Violence*, Vol. 32, No. 2, 2018, pp. 401 - 415.

<sup>②</sup> United Nations General Assembly, “Measures to Eliminate International Terrorism”, UN Doc. A/Res/60/49, 1994 - 12 - 09, <http://hrlibrary.umn.edu/resolutions/49/60GA1994.html>, 访问日期:2022 - 02 - 10.

<sup>③</sup> 陈志军:《恐怖主义定义解读》,载《犯罪研究》,2004 年第 1 期,第 24 - 32 页,这里第 28 页。

冲突形式”。<sup>①</sup>可见,极端主义和恐怖主义具有一定的相似性或交叉性,它们都是一种复杂的反常行为,并采取某种极端措施。但两者的差别在于,恐怖主义具有更强的暴力性,极端主义具有冲突色彩但不必然具有暴力性。两者的交叉之处在于,恐怖主义常常是极端主义采取的一种方式,但恐怖主义又不完全源于极端主义,它也可能来源于民族分裂主义、无政府主义或个人恩怨;恐怖主义会助长极端主义意识,推动其“暴力化”,正因为如此,一些国际组织或国家将极端主义视为恐怖主义的延伸,例如2017年3月15日欧盟出台的新版“反恐战略”,<sup>②</sup>将反激进化、反极端主义纳入反恐战略之中。

近年,越来越多的极端主义表现出暴力行为,即“暴力极端主义”(violent extremism)明显增加。而“暴力极端主义”则与“恐怖主义”非常接近,两者常被互用。但两者仍然存在细微差别:“恐怖主义”可以被视为“暴力极端主义”思想和运动的一个子集,尽管并非所有恐怖分子都是极端分子。<sup>③</sup>

从普通的极端主义到暴力极端主义,再到恐怖主义,需要经历一个“激进化”(radicalisation)过程。“激进化”通常是指个人信仰从符合常规转向激进,个体希望社会发生激变。<sup>④</sup>欧盟委员会通讯文件《支持预防导致暴力极端主义的激进化》强调,将为“支持成员国在防止导致恐怖主义形式的暴力极端主义的激进化上做出贡献”。<sup>⑤</sup>在这里,“激进化”是导致暴力极端主义采取恐怖主义的途径。极端主义、暴力极端主义、恐怖主义、激进化四者关系参见图1(三角形ABC为极端主义,三角形DEF为恐怖主义,两者相交区域的五边形DEHCG为暴力极端主义)。

<sup>①</sup> Peter T. Coleman/Andrea Bartoli, “Addressing Extremism”, White Paper of the International Center for Cooperation and Conflict, September 2003, p. 2, [https://www.cve-kenya.org/media/library/Coleman\\_Bartoli\\_2002\\_Addressing\\_Extremism.pdf](https://www.cve-kenya.org/media/library/Coleman_Bartoli_2002_Addressing_Extremism.pdf), 访问日期:2022-02-10.

<sup>②</sup> “EU Directive 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on Combating Terrorism and Replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and Amending Council Decision 2005/671/JHA”, 2017-03-31, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&from=EN>, 访问日期:2022-02-10.

<sup>③</sup> Michele Grossman, “Resilience to Violent Extremism and Terrorism, A Multisystemic Resilience”, in Michael Ungar (ed.), *Adaptation and Transformation in Contexts of Change*, Oxford: Oxford University Press, 2021, pp. 293-317, here p. 312.

<sup>④</sup> Australian Government Attorney-General’s Department, “Preventing Violent Extremism and Radicalisation in Australia”, 2015, p. 5, <https://www.livingsafetogether.gov.au/Documents/preventing-violent-extremism-and-radicalisation-in-australia.PDF>, 访问日期:2022-02-10.

<sup>⑤</sup> European Commission, “Communication for Supporting the Prevention of Radicalisation Leading to Violent Extremism”, 2016-06-14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0379&from=EN>, 访问日期:2022-02-12.