

加拿大反恐战略评析

唐小松

[内容提要]在恐怖主义威胁日益复杂化和多样化的今天,为保护加拿大海外利益和国内安全利益,维护与美国的联盟关系,加拿大政府于2012、2013和2014年连续出台了一系列有关反恐的官方文件。在2014年议会大厦枪击事件之后,哈珀政府更是进一步调整和改善反恐战略的思路与政策,其反恐态度与手段更趋强硬。但加拿大在反恐问题上追随美国、秉持“双重标准”,有些做法脱离实际、过于极端,且对新的恐怖主义袭击方式和公共外交等“软”性手段重视不够,新政策更是引发了国内广泛争议,对其反恐实际效果产生了消极影响。

[关键词]加拿大 恐怖主义 反恐战略

[作者简介]唐小松,广东外语外贸大学加拿大研究中心主任、教授,主要研究中美关系、中加关系、加拿大对外战略。

恐怖主义威胁是一个世界性难题。对于加拿大来说,恐怖主义是威胁国家安全的首要因素,它不仅直接威胁到民众的生命和财产安全,造成十分恶劣的社会影响,而且极大地损害加拿大政府在国内的公信力和国际上的良好形象。为此,加拿大政府高度重视反对和打击恐怖主义,2014年议会大厦枪击事件后更是推动有关反恐法律的出台。加拿大反恐战略已成规模、体系,也存在较为强烈的内在反恐动因,但总体上仍存在诸多局限,从而影响反恐的实际效率。

一、加拿大反恐战略的构成

加拿大政府早在2012年就发布了《建设反恐应变能力——加拿大的反恐战略》,这是加拿大的首个反恐战略,从预防(prevent)、侦查(detect)、阻止(deny)和应对(respond)四方面入手,强调加强国际合作,为加拿大反恐提供整体上的指导,达到反对国内、国际恐怖主义,保证加拿大国家及公民安全与利益的目标。^①2013和2014年,加拿大又连续发布了《加拿大恐怖威胁的公开报告》。这些文件构成了加拿大反恐战略的核心,主要包括以下四部分内容。

第一,加拿大面临的恐怖主义威胁和全球恐怖主义的发展态势。加拿大政府认为,当前全球恐怖主义威胁越来越复杂和多样化,过去几十年里有数百位加拿大民众在恐怖主义袭击事件中丧生或受伤。加拿大遭受的恐怖主义威胁主要有三:一是国内和国外的逊尼派伊斯兰极端主义,这是加拿大国家安全的首要威胁。二是其他国际恐怖主义组织。依据加拿大刑法,加拿大政府列举了50多个有威胁的恐怖组织实体,它们将加拿大当做避风港,进行融资、招募恐怖分子等支持性工作。三是国内极端主义团体。这些团体针对动物权益、白人至上、环保和反资本主义等问题展开活动,虽然数量不多,但不排除可能采取极端暴力的方式来引起人们的关注,需要予以足够的警惕。^②

与此同时,加拿大政府认为,当前全球恐怖主义形势日趋严峻。其一,流窜的极端主义分子威胁巨大。一些接受伊斯兰极端主义思想的激进分子会流

^① *Building Resilience against Terrorism: Canada's Counter-terrorism Strategy*, Government of Canada 2012.

^② *Building Resilience against Terrorism: Canada's Counter-terrorism Strategy*, Government of Canada 2012.

窜到恐怖主义热点地区,比如巴基斯坦、索马里和也门等地,进一步接受洗脑、训练和参与恐怖主义活动实践。其二,叙利亚冲突加剧,社会混乱,成为恐怖主义的天堂。目前叙利亚已有超过 16 万人死亡,数百万人被迫离开家园,有 300 万叙利亚难民涌入周边国家。^① 叙利亚冲突不仅是巴沙尔政权和反对派之间的对抗,还包括许多有组织有实力的恐怖组织,大量流窜的极端主义分子来到叙利亚开展恐怖主义活动,加拿大政府已知的与叙利亚恐怖主义活动有关的加拿大人大约有 30 名。其三,恐怖活动在非洲愈发活跃,部分加拿大人在非洲恐怖主义袭击中成为行凶者和受害者。撒哈拉以南非洲依然是国际恐怖威胁最严重的区域,位居全球七大区域之首。^② 在 2013 年 1 月由“博科圣地”组织发起的袭击阿尔及利亚天然气厂的恐怖事件中,有两名参与此次行动的加拿大极端主义分子丧生;2013 年 4 月索马里青年党袭击索马里最高法院事件中,推测有两名协助此次行动的加拿大籍流窜极端主义分子丧生;2013 年 9 月索马里青年党实施的一次恐怖袭击中,有两名受害者是加拿大人;在 2014 年 2 月的一次袭击中,又有一名加拿大人被杀害。

第二,加拿大反恐战略的目标和基本原则。2012 年《加拿大反恐战略》指出,保证加拿大国家和公民的安全和利益,是加拿大反恐战略的总体目标。这一目标同时意味着保护加拿大人的人身安全、价值观和制度。^③ 据此,该文件列举了六项基本原则:一是建设应变能力。这包括培育个人和社区抵御暴力极端主义思想侵蚀的能力,并挑战那些信奉这些错误思想的人。二是恐怖主义是应被控告的犯罪行为。只要威胁到加拿大的安全,加拿大政府永远支持对实施恐怖主义活动的个人和组织进行控告。加拿大还将加强国际合作,对恐怖主义活动进行调查和诉讼。三是法治原则。法治是加拿大社会保持和平、秩序和良治的基石,坚持法治原则涉及到尊重人权,尊重人权为对恐怖主义活动进行调查和判决设定了标准,使得公务人员在决策时慎之又慎。四是合作原则。合作不仅包括联邦政府各部门和机构之间的合作,还包括联邦政府与各省、地区 and 市政府之间以及政府与各工业部门、非政府组织、民众和国外

政府的合作,形成了一个非常复杂的合作网络。比如仅在联邦政府层面,就有包括加拿大边境服务局(Canada Border Service Agency)、加拿大税务局(Canada Revenue Agency)、加拿大航空运输安全局(Canadian Air Transport Security Authority)、加拿大外交与国际贸易部(Department of Foreign Affairs and International Trade)、加拿大公共安全部(Public Safety Canada)等 21 个部门和机构之间的合作。五是进行适当而慎重的回应。对于反恐,既不反应过度也不低估,才能保证加拿大民众安全的同时,不致严重影响到其正常生活,从而得到民众对反恐的持久支持。六是采取灵活而有远见的方式。恐怖主义组织会不断使用新技术来实施恐怖活动,还会不断变化其组织结构和能力阻挠国际社会的反恐努力,在这种情况下,较为准确地预见到威胁的演变、制定灵活而富有远见的行动方案就尤为重要。

第三,加拿大反恐战略的具体行动策略。《加拿大反恐战略》作为最重要的纲领性文件,由四个相互影响的部分组成。首先是预防个人参与国内外恐怖活动的动机或者潜在可能性。政府要与个人和社区联手,共同抵制暴力极端主义思想的蔓延。一方面,各执法部门和加拿大国家安全情报局要加大宣传,揭露恐怖主义的本质,分析恐怖主义的威胁,提高民众的反恐意识;另一方面,民众应与社区配合,及时发现散布极端主义思想的个人或组织,以及周围正在接受极端主义思想的个人,并立即与相关部门取得联系,阻止恐怖思想的蔓延。同时,政府要以积极正面言论来压制恐怖主义的宣传,特别是要强调加拿大是一个开放、多元、包容的国家。在一次有关恐怖主义的联合国论坛上,加拿大外交部长贝尔德讲到:宣传加拿大对自由和人权原则的尊重,有利于压制极端主义思想的蔓延。^④ 同时强化加拿

^① 2014 Public Report on the Terrorist Threat to Canada, Public Safety Canada, Ottawa, 2014.

^② 樊守政“当前全球恐怖威胁新态势”,《现代国际关系》,2013 年第 3 期,第 24 页。七大区域包括:北美、中东欧、非洲(撒哈拉以南)、亚太、西欧、拉丁美洲和中东北非。

^③ Building Resilience against Terrorism: Canada's Counter-terrorism Strategy, Government of Canada 2012.

^④ “Tory MP John Baird Says Canadian Virtues Key to Fighting Terrorism”, http://www.huffingtonpost.ca/2012/06/27/tory-mp-john-baird-says-c_n_1630888.html. (上网时间:2015 年 3 月 26 日)

大人的主人翁意识 恐怖主义对加拿大和平、利益与安全造成了巨大威胁 应不遗余力加以抵制。另外,要注重国际合作,共同预防恐怖主义的蔓延。与志同道合的国家一起,通过对冲突的预防、协商、调解以及维和与重塑和平,帮助稳定局势,限制暴力极端主义在全球的扩张。

其次是侦查可能会引发恐怖主义威胁的个人和组织的活动。侦查活动主要是对恐怖活动情报、信息的收集、分析与发布。情报信息收集主要由加拿大国家安全情报局、加拿大通讯安全局和加拿大皇家骑警负责,任务是关注国内外恐怖主义的动向,同时与加拿大的密切盟友分享信息。此外,加拿大财政部、边境服务局等部门也参与其中,关注恐怖主义融资和恐怖分子的流向。情报分析机构主要有枢密院办公室国际评估人员、加拿大外交与国际贸易部、加拿大国家安全情报局、加拿大金融交易与报告分析中心、加拿大皇家骑警和恐怖主义综合评估中心等,这些机构各司其职,发挥所长。加拿大的各种反恐情报主要在联邦政府内部、联邦政府与各省各地区、特定部门、重要基础设施所有者以及国际合作伙伴们之间发布分享,以保障与国家安全相关的情报及时送达决策者手中,保证机密情报的安全性。

再次是在恐怖活动未发生前予以有效遏止。为有效遏制恐怖主义势力,加拿大反恐战略特别强调一是要加强国际合作。加拿大重视与美国、英国等长期盟友,以及北大西洋公约组织、欧洲安全与合作组织、联合国、8国集团等各国际组织合作打击恐怖主义。同时,积极参与与金融行动特别工作组(Financial Action Task Force)和埃格蒙特集团(Egmont Group)等国际组织的工作,专门打击洗钱、恐怖主义融资。此外,加拿大通过提供培训、资金、设备、技术和法律方面的支持,增强其他国家的反恐能力。二是要阻止与恐怖主义有关的人员、资金和武器的流动。阻止人员流动的最理想情况,是在恐怖分子尚未离开原所在地之前就将其行动阻止,如果恐怖分子已经离开了原所在地,就尽可能阻止其进入加拿大实际边界或者禁止其在加拿大境内逗留;阻止资金的流动需要查清资金的来源和转账渠道,尽可能冻结恐怖主义组织的资产;阻止武器的流动主要是

阻止恐怖主义组织获得大规模杀伤性武器。三是要利用法律阻止恐怖主义的蔓延。执法部门依法逮捕参与恐怖活动的个人,司法部门依法判决嫌疑人。但是,与恐怖主义相关的案件,其诉讼相当复杂,这就需要司法部门和情报部门通力合作,提高效率。早在2001年“9·11”事件之后,加拿大就通过了一项反恐法案(The Canadian Anti-terrorism Act),该综合性法案扩大了政府和相关机构在应对恐怖主义威胁方面的权力,但是该法案并没有涉及到保护恐怖主义受害者的相关条款。2012年3月通过的《恐怖主义受害者公正法案》(The Justice for Victims of Terrorism Act)弥补了这一空白,该法案允许恐怖主义受害者起诉恐怖主义行凶者以及支持恐怖主义活动的国家、组织或个人。相关法律的通过为加拿大实施反恐行动提供法律依据,也能够有效保障受害者的利益,成为加拿大反恐战略的有益补充。值得一提的是,通过刑法列举恐怖主义实体也不失为一种行之有效的方法,可依法冻结其资金,削弱其实力。到目前为止,加拿大共列举了53个恐怖主义实体,包括埃塔、塔利班、哈马斯、哥伦比亚革命武装力量等。四是要阻止恐怖分子进入重要基础设施进行恐怖主义活动。重要基础设施包括能源、运输和油气等设施,是恐怖分子首选的活动场所。加拿大已经制定了《国家战略与重要基础设施行动计划》,用于保护重要基础设施,提高基础设施所有人和运营商的反恐意识。以交通基础设施为例,每个加拿大人都希望并理应保证出行的安全,世界各地频发的劫机、地铁爆炸等恐怖事件,严重威胁着人身安全。为此,外交与国际贸易部与国内外合作伙伴加强联系,增强交通运输安全。加拿大还积极参与APEC反恐任务小组(Counter-Terrorism Task Force)的活动,针对海运、空运和陆运的反恐安全实际,制定出一般行为准则,以保证亚太地区交通运输的安全。

最后是快速、有组织地应对恐怖主义活动。在应对恐怖主义事件的发生上,加拿大公共安全部和外交与国际贸易部负主要责任,发挥整体协调作用,并得到政府运作中心、海洋安全运作中心、加拿大国家安全情报局全球运作中心、加拿大网络事件反应中心等部门的支持。一旦在加国内发生恐怖事件,

联邦应急计划立即启动。对于国际恐怖主义事件,主要是在加拿大外交与国际贸易部的支持下,由外交与国际贸易部部长进行回应,包括给予海外加拿大人咨询方面的帮助、财政和物质方面的支持等。加拿大的安全与其他国家的稳定戚戚相关。当其他国家无力采取有效措施来打击恐怖主义时,加拿大的安全和加拿大人的利益也会受到威胁。为此,加拿大实施了反恐能力建设项目(Counter-Terrorism Capacity Building Program)意在帮助其他国家在反恐培训、集资、装备、立法等方面有所提高。^①

第四 加拿大反恐战略的未来发展。应对恐怖主义是极其复杂的,而且恐怖主义会随着环境的变化不断演进,所以加拿大一方面注重进一步加强各部门之间的合作与分工,于 2011 年成立了内阁国家安全委员会,提供在国家安全和外交政策方面更广泛的战略指导,并在部长层面明确责任,公共安全部长领导制定总的反恐计划、随时应对国内恐怖事件,外交与国际贸易部部长负责国际反恐合作、应对国外恐怖事件,国防部长负责调动军力、具体实施反恐工作;另一方面,关注恐怖主义动向,以便改进方法,有针对性地进行反恐工作。2014 年 10 月 22 日的加拿大议会大厦枪击事件成为加拿大反恐战略一个新的转折点。美国《华盛顿邮报》认为,这一事件令人们不由得质疑加拿大的反恐战略到底行不行,“加拿大是否已经准备好了应对此类恐怖袭击?”^②随后哈珀政府的一系列动作似乎对此做出了回应。继 2013 年保守党政府通过了赋予警方更大权力的“Bill S-7”法案之后,2014 年 10 月 27 日,哈珀政府再次向国会提交“Bill C-41”法案,赋予加拿大保安情报局(CSIS)更多权力,以执行反恐措施。^③在巴黎恐怖袭击发生后,哈珀更是宣称,“国际性圣战运动”已经向全世界宣战,而针对加拿大以及盟友的恐怖袭击是真实存在的,并表示将很快通过“Bill C-44”法案,且反恐法律将更加严厉。^④2015 年 1 月 30 日,哈珀宣布提交新的反恐议案“加拿大安全信息共享法及安全空中履行法”(Bill C-51)。在这一法案中,过去层次分明的反恐战略有“合四为一”的趋势,出现了诸如“预防性逮捕”(preventive arrest)等新思维,即降低了警察或执法人员逮捕或拘留的

门槛,只需怀疑嫌疑人“可能”进行恐怖主义活动,或者有合理基础认为拘留某人“可能”防止恐怖活动,就可以不需要逮捕证而逮捕嫌疑人。此外,加拿大还修正了安全情报法,授予加拿大安全情报局在收集分析信息情报之外还可以在加拿大国内外干扰恐怖嫌疑犯的活动,包括电话、网络交流信息等。^⑤

二、加拿大出台反恐战略的动因

加拿大重视反恐战略具有国际和国内深层次的原因。总的来看,可以包括以下四个方面。

第一,保护海外利益,塑造其负责任的国家形象。加拿大是高度发达的工业化国家,但人口稀少,国内市场狭小,经济对外依存度高,出口是其经济发展的主要动力。^⑥非洲和中东等恐怖袭击频发的地区是加拿大重要的贸易伙伴,2013 年加拿大与非洲双边贸易额达 133 亿加元,加拿大国际贸易部部长法斯特(Ed Fast)于 2014 年 9 月 18 日号召加拿大应抓住机会加大对非洲新兴市场的贸易和投资。^⑦为开展对外贸易,许多加拿大人散布在世界各地。全球各地追随基地组织的逊尼派伊斯兰组织成为国际社会的潜在威胁,阿拉伯半岛基地组织、索马里青年

① “Trade and Development Canada, Terrorism”, <http://www.international.gc.ca/crime/terrorism-terrorisme.aspx?lang=eng>.(上网时间:2015 年 3 月 24 日)

② Adam Taylor, “3 Big Questions for Canada after Ottawa Terror Attack”, *The Washington Post*, October 23, 2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2014/10/23/3-big-questions-for-canada-after-ottawa-terror-attack/>(上网时间:2015 年 3 月 9 日)

③ Bill C-44: *An Act to amend the Canadian Security Intelligence Service Act and other Acts*, Parliament of Canada, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=6739855&Mode=1&Language=E&File=4>.(上网时间:2015 年 3 月 9 日)

④ 梁彦“巴黎恐怖袭击之后:加拿大将通过更严厉的‘反恐法案’”,“Radio Canada International”, <http://www.rcinet.ca/zh/2015/01/12/30479/%E5%B7%B4%E9%BB%8E%E6%81%90%E6%80%96%E8%A2%AD%E5%87%BB%E4%B9%8B%E5%90%8E-%E5%8A%A0%E6%8B%BF%E5%A4%A7%E5%B0%86%E9%80%9A%E8%BF%87%E6%9B%B4%E4%B8%A5%E5%8E%89%E7%9A%84%E5%8F%8D%E6%81%90%E6%B3%95/>.(上网时间:2015 年 3 月 9 日)

⑤ Bill C-51: *An Act to enact the Security of Canada Information Sharing Act and the Secure Air Travel Act*, Parliament of Canada, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&DocId=6932136&Language=E&File=4>.(上网时间:2015 年 3 月 9 日)

⑥ “加拿大服务贸易体系”, <http://www.ccpitsy.org/news.asp?id=1111>.(上网时间:2014 年 8 月 10 日)

⑦ “Minister Fast Highlights Trade and Investment Ties with Africa”, <http://www.international.gc.ca/media/comm/news-communiqués/2014/09/18a.aspx?lang=eng>.(上网时间:2014 年 9 月 20 日)

党、也门基地组织等逊尼派伊斯兰极端组织在全球范围内开展恐怖主义活动。由于各国政府在公开打击恐怖主义的武装力量上占有优势,新恐怖主义有意采取不对称的方法来对付普通平民。而据加拿大公共安全部统计,仅2013年一年,全球共发生9707起恐怖袭击事件,造成17871人死亡。^①因恐怖袭击受到心理、身体的伤害,以及财产损失的无辜平民更是数不胜数,对加拿大的海外利益造成重要影响,带来市场萎缩、产品运输受阻等不利因素,而在海外的加拿大公民的人身安全也受到威胁,不能进行正常的外事和商业活动。加拿大参与到国际反恐体系之中,与世界各国密切合作,为国际反恐事业贡献自己的一份力量,不仅能够保护加拿大的海外利益和加拿大人的安全,同时也有利于塑造其负责的国家形象。反过来,加拿大国家形象的提升,又可以促进其与世界各国的经济合作,维护自身的经济利益,从而形成良性循环。

第二,更好地维护加拿大国内的安全利益。一方面,加拿大国内恐怖主义形势不容乐观。加拿大存在一些国际和国内的极端主义团伙,有些参与加拿大境内的恐怖活动,有些支持境外的恐怖主义。^②反恐战略的出台,第一次以官方形式明确指出,加拿大将会和其他盟友一样,加大对恐怖主义威胁的考量,^③无论是情报、执法还是司法部门都做好了充分的准备来应对威胁,充分利用国家的力量在国内外实施反恐行动。这使得恐怖分子认识到在加拿大国内进行融资、招募、训练等工作将会变得异常困难,恐怖袭击失败的可能性大增,并在一定程度上增强了加拿大的反恐应变能力,使民众能更加了解如何阻止极端思想的蔓延,缓解恐怖袭击带来的冲击,提高反恐效率。

另一方面,恐怖主义有很强的感召力和传染性,其影响力在不断增强。暴力极端主义思想无时无刻不在寻找机会,鼓动民众实施恐怖主义活动,而互联网的发展更是为恐怖主义思想的传播和交流提供了便利,同时恐怖分子还利用互联网交流恐怖主义活动方案、制造作案工具等。近年来,恐怖主义单个活动造成的伤亡数字明显上升,带来了一种无处不在、无时不在的不安全感,不仅在“热点”地区,而且几

乎在每一个国家,每一个城市,在飞机上、火车上、地铁中,甚至在个人的住宅内都会弥漫着这种不安全感。^④美国发生的“9·11”事件和波士顿爆炸案都对加拿大产生了很大影响。2014年以来,在叙利亚参战的数千名美欧籍独立“圣战”分子回流母国作案的苗头凸显,未来在美欧掀起新一轮“独狼”恐怖袭击高潮的可能性增加。如果这些有经验的恐怖主义分子回流到加拿大,扩散恐怖主义思想,煽动周围人的情绪,招募更多的民众加入到恐怖活动之中,对加拿大国家安全的威胁就会更大。作为一个十分受欢迎的移民国家和旅游目的地,加拿大不得不高度重视反恐,不仅要防止加籍恐怖分子回流母国和国外恐怖分子的进入,而且要阻止加拿大潜在的恐怖分子流出并参与到恐怖袭击之中获得相关经验,从而维护好本国的安全利益。

重视反恐也是在保护加拿大重要基础设施和网络的安全。如前所述,恐怖分子袭击重要基础设施,会造成轰动效应,引起更多关注。而重要基础设施关乎到国家的正常运转和民众的正常生活秩序,一旦被破坏,后果非常严重。同时,加强互联网的监管、防止恐怖分子对网络的破坏,既可切断恐怖主义的传播路径,遏制极端主义思想的传染,也是在保护网络的自由和民众的财产安全。

第三,追随美国,在反恐方面保持与美国的密切合作。加拿大近些年来十分注重反恐,与美国在“9·11”事件后将反恐升级有着很大关系。加拿大在美加边境加强管控,保护与美国共用的基础设施、追随美国攻打叙利亚、围剿“伊斯兰国”(ISIS),都是追随美国的具体表现。这一方面是迫于美国的压力:美国在反恐方面要求联盟国家参与,加拿大与美国是邻国,有着漫长的边境线,且政治、经济关系十分密切,加拿大国内恐怖主义发展状况对美国有直

^① 根据2014 Public Report on the Terrorist Threat to Canada提供的数据整理所得。

^② *Building Resilience against Terrorism: Canada's Counter-terrorism Strategy*, Government of Canada, 2012.

^③ “Canada will Reap the Benefits of Counter-terrorism”, <http://beaconnews.ca/calgary/2012/02/canada-will-reap-the-benefits-of-counter-terrorism/>.(上网时间:2014年10月1日)

^④ [俄]B.M.库拉金著,纽菊生、雷晓菊译《国际安全》,武汉大学出版社2009年版,第72页。

接影响,不可避免要卷入美国反恐联盟。另一方面也是在向美国展示一种合作姿态,并寻求其他领域的更多合作机会。2012 年 12 月,加拿大将“伊朗人民圣战组织”(Mujahedin-e Khalq)移出其恐怖主义黑名单,引起了伊朗政府的强烈反对。一位加拿大政府发言人提到,“这一行动是追随美国今年早些时候的决议”而事实也是如此。2012 年 9 月,美国国务卿希拉里·克林顿宣布将该组织从恐怖主义名单中删除。另外,在 2014 年 3 月中国发生的昆明火车站暴力恐怖事件中,针对中国将这起事件定性为暴力恐怖事件这一事实,加拿大以及一些西方媒体也同美国一道,称该事件并非恐怖事件,甚至为“疆独”头目热比娅提供活动舞台,^①与其在反恐问题上追随美国有很大关系。

第四,联邦大选在即,安全议题成为政党政治的重要手段。2015 年 10 月的加拿大联邦大选将是对稳坐三年的保守党的一大挑战,而近年来不断下滑的支持率促使其将经济与安全作为主要的竞选议题。尤其是议会大厦枪击事件令加拿大举国震惊,哈珀政府接连提出新的反恐法案,对之前的反恐战略和相关法律进行修订,扩大警方及情报部门的权力,以限制恐嫌分子的行动。其力度之大,充分体现了哈珀政府对于安全议题的重视。这一策略目前似乎有所奏效,有民意调查显示,一度有 82% 的人支持“Bill C-51”,^②而哈珀本人及保守党的支持率也有咸鱼翻身之势。^③

三、加拿大反恐战略评估

加拿大反恐战略的出台,有利于其国内反恐的整体部署,也是对国际社会全面反对恐怖主义的有益补充。但是加拿大反恐战略本身及其实施,也存在一些缺陷和不足。

首先,在国际反恐合作方面实行“双重标准”,一味追随美国,一定程度上影响了加拿大的国际声誉和国家形象。大多数西方国家在国际反恐中均秉持“双重标准”,在国际反恐问题上不愿从整体国际利益出发,进行不带私利的纯粹的反恐。^④加拿大政府也是如此,对自身不利或者威胁大的就是恐怖组织,对其反对另一国政府或另一组织有利,或对自己

身威胁不大的就不是恐怖组织。上文提到的被加拿大移出其恐怖主义黑名单的“伊朗人民圣战组织”早在 20 世纪 70 年代就引起了加官方注意。^⑤自 1979 年起,在 17000 名因恐怖袭击被杀害的伊朗无辜平民中,有 12000 人是在“伊朗人民圣战组织”发起的恐怖袭击中丧生的,该组织还发起了一系列针对美国的暗杀活动,招募加拿大青少年,并且于 1992 年袭击了伊朗驻加拿大大使馆。加拿大政府罕见地将已列入恐怖主义黑名单的该组织拿掉,还拿伊朗人权问题说事,这不得不让人怀疑其动机。伊朗政府就表示,这是加拿大将“恐怖主义问题当做(维护自身利益最大化和反对伊朗政府的)一种工具,违背其国际信条”^⑥。加拿大政府不尊重事实,只关注自身利益而置国际社会安全于不顾,实际上在自贬国际声誉和国家形象。另外,加拿大在反恐问题上追随美国,很多时候并不符合加拿大的实际情况与国家利益。加拿大的国家实力与美国相差甚远,面临的恐怖威胁也不尽相同,过分追随美国有可能引火烧身,加深恐怖组织对加的仇恨。

其次,有些反恐做法脱离实际、过于极端或另有图谋。加拿大受到国外恐怖主义袭击的可能性较小。北美是全球恐怖威胁最小的地区,2007~2012 年,恐怖威胁指数呈现逐年下降趋势,说明北美的总体安全状况稳步提升。加拿大和美国的安全状况在 2011 年得到很大改善,并在 2012 年继续保持稳定

^① “热比娅在加拿大议会为昆明暴恐案暴徒狡辩”,<http://daan.cpd.com.cn/n157188/c21865732/content.html>。(上网时间:2014 年 8 月 9 日)

^② Showey Yazdanian, “82% Approval for Terror Bill. It Must be Great”, March 4, 2015, <https://nowtoronto.com/news/features/82-approval-for-terror-bill-it-must-be-great/>。(上网时间:2015 年 3 月 9 日)

^③ Eric Grenier, “Stephen Harper’s Approval Ratings are up, but is It Enough?” Jan. 7 2015, <http://www.cbc.ca/news/politics/stephen-harper-s-approval-ratings-are-up-but-is-it-enough-1.2891203>。(上网时间:2015 年 3 月 9 日)

^④ “欧美国家在国际反恐中依然秉持双重标准”,http://news.ifeng.com/mil/video/detail_2014_09/23/38873325_0.shtml。(上网时间:2014 年 10 月 12 日)

^⑤ “Iran Blasts Canada’s So-called ‘Double Standard’ on Terrorism”, <http://news.nationalpost.com/2012/12/26/iran-blasts-canadas-double-standard-on-terrorism/>。(上网时间:2014 年 10 月 13 日)

^⑥ “Iran Blasts Canada’s So-called ‘Double Standard’ on Terrorism”, <http://news.nationalpost.com/2012/12/26/iran-blasts-canadas-double-standard-on-terrorism/>。(上网时间:2014 年 10 月 13 日)

的安全局面。^①但是“9·11”恐怖袭击事件之后,加拿大也像美国一样成立了大量安全机构,单加拿大通讯安全局一个机构就有2000多名工作人员,每年财政投入多达5亿加元,资源的投入成本与面临的风险严重不协调,机构趋于臃肿,并影响到加拿大政府其他职能的发挥,削弱其公共服务能力。

为了应对恐怖主义,加拿大不断加大电话监听、互联网搜索监视、邮件读取等活动的力度。被称作“北方国家安全局”(NSA-North)的加拿大通讯安全局可以随意阻止和获取在加拿大传输的原数据,用来找出民众的社交网络、活动规律、职业关系甚至个人兴趣爱好。执法和情报机构将真正的原教旨主义者和普通民众之间的界限模糊化,甚至一些组织请愿活动、参与抗议和表达异议的人也被当做恐怖分子。^②这些高度机密的情报部门基本不受法律的监督和约束,不乏暗箱操作,窃取私人信息,这在很大程度上破坏了加拿大的自由和民主。

加拿大反恐战略还将环保主义者列为“以问题为中心的国内极端主义者”,引起了很大的争议,引发了政府与环保组织的长期敌对关系。有分析认为,将环保组织与恐怖主义联系在一起,是试图压制他们对主要能源项目比如“北方门户输油管”的反对声音。^③哈珀政府一方面频繁使用“激进主义”和“极端主义”等词汇描述反对派,在没有确凿证据的情况下无理指责环保主义者参与炸毁输油管线等极端主义事件,猛烈抨击寻找机会阻止资源开发的激进环保组织;另一方面不断美化“北方门户”等能源项目。^④然而许多环保主义者坚持认为这是政府为了税收和自身利益在滥用资源,使用恶劣的手段逼迫他们选边站:要么跟政府合作,要么就会受到致命打击。加拿大政府利用反恐来打压反对派、达到政治目的,导致政府与非政府组织之间的关系日趋紧张,政府的信誉也受到影响。

再次,对于包括“独狼”式袭击和网络恐怖主义袭击等新型恐怖主义袭击方式,加拿大的重视程度远远不够。“独狼”是指为实现某种政治主张或敌视社会而从事恐怖活动的个体或小群体,他们不隶属于任何恐怖组织,一般都是单独策划和实施恐怖袭击。《“独狼”式恐怖主义:了解它日益增长的威

胁》一书的作者杰弗里·西蒙博士称,“独狼”恐怖主义定义为独自或得到一两个帮手协助,使用或威胁使用暴力,推进某种政治、社会、宗教、金融等相关的目标,或者没有这样的目标,但达到了同样的效果:制造了恐怖气氛,扰乱了社会正常生活。^⑤当前,“基地”组织在美欧策动大规模恐怖袭击的能力大不如前,转而以“独狼”恐怖袭击方式作为袭击美欧的主要手段,导致美欧近年“独狼”恐怖袭击案件频繁发生。^⑥2014年10月22日,加拿大首都渥太华发生枪击事件,一名枪手单枪匹马在国家战争纪念碑附近枪击执勤士兵,造成一死一伤;随后枪手闯进附近的议会大楼,与警卫发生激烈枪战最终被击毙。^⑦这表明,加拿大“独狼”式恐怖袭击威胁不容忽视,但是在加拿大反恐战略中,却没有一处提及“独狼”式袭击。

同时,当前网络恐怖主义的危害也不容小觑。恐怖分子利用网络进行联络、招募、获取资金、散布极端主义思想和恐怖消息,激起民众的仇恨和恐慌情绪,为恐怖袭击做准备。在掌握一定的技术后,恐怖分子还可以破坏重要基础设施的网络系统,影响正常的生产和生活秩序。但加拿大反恐战略对于虚拟世界中的恐怖威胁只是零星提及,即使在2012年10月加拿大公共安全部发布的《加拿大网络安全战略》中,也仅使用“网络犯罪”一词,并没有对网络恐怖主义引起足够重视。在此之后的两年时间里,网络恐怖主义愈加猖獗,造成了巨大损失和恶劣的社

(转第50页)

① 樊守政“当前全球恐怖威胁新态势”,《现代国际关系》,2013年第3期,第24页。

② “Canada’s Surveillance State Equates Protest to Terrorism”, <http://www.desmog.ca/2013/08/02/canada-s-surveillance-state-equates-protest-terrorism/>。(上网时间:2014年9月20日)

③ Alexis Stoyenoff, “Are Canadian Environmentalists A Terrorist Threat?” *Vancouver Observer*, 2012. 2.11.

④ “Security Services Deem Environmental, Animal-rights Groups ‘Extremist’ Threats”, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/security-services-deem-environmental-animal-rights-groups-extremist-threats/article533559/>。(上网时间:2014年10月13日)

⑤ “独狼,‘一个人’的恐怖组织”, <http://www.xinhuanet.com/world/jreh/20130528.htm>。(上网时间:2014年11月13日)

⑥ 严帅“‘独狼’恐怖主义现象及其治理探析”,《现代国际关系》2014年第5期,第47页。

⑦ “恐怖‘独狼’袭渥太华,枪战中2死1伤”, http://epaper.nandu.com/epaper/A/html/2014-10/24/content_3332763.htm?div=1。(上网时间:2014年10月25日)

作为“新兴国家阵营”的重要成员,必须着力巩固原有阵营。一方面要重点加强与俄罗斯、巴西和印度等“金砖国家”的协调,就相关重要网络议题协调立场,形成合力;另一方面不能忽视阵营内部其他发展中国家的力量,重视它们信息化发展的利益诉求,采取切实措施,加大对其网络基础设施建设资金、技术与管理的支持力度。其次,求同存异,不断尝试打破原有阵营樊篱。虽然由于一些基本理念和政策主张的不同,互联网治理领域确实存在“两大阵营”,但必须看到,现实中“两大阵营”并非完全对立。不同治理领域内,各种形式和层级的阵营间双边与多边合作在不断推进。因此,中国不能固步自封,而要采取务实的合作政策,在一切可能的领域开展国际合作。当前中国与欧洲国家的合作与交流取得很大进展,如在 2014 年 3 月举行的中英、中欧二轨网络对话中,双方在打破美国政府对互联网资源垄断的问题上达成共识。今后可进一步加强协调。此外,应重视与重要国际治理机构的合作。鉴于这些治理机构的“私营部门主导”的特性,应动员国内私营部门,尤其是具有国际影响力的 IT 企业,鼓励其与相关机构实现对接,积极参与国际治理事务。另外,应做好“摇摆国家”的争取工作。这些国家多为发展中国家,与中

国有着良好的合作基础,中国应立足长远,积极影响其治理理念与立场,争取更多的“同盟军”。

三是主动进行“议程设置”。无论此轮治理热潮的结果如何,该进程本身是中国参与互联网治理事务、提升话语权和影响力的有利时机。当前首要任务是针对互联网治理发展新动向,根据中国自身的利益诉求和目标,在相关博弈重点领域积极进行“议程设置”,发挥更大的引领作用。如在网络资源管理领域,国际社会打破美国对基础网络资源的垄断对中国有利,中国应积极抓住 ICANN 国际化契机,将 ICANN 国际化从流于形式的“解除美国政府与 ICANN 的合同”向“网络基础资源管理国际化”的实质推进,尽可能地争取更多的“筹码”;在治理机制建设领域,全面动员政府与非政府主体力量,除参与既有重要国际议程与平台外,还要争取在新兴治理平台中发挥领导作用,尤其是当前政府间治理平台的搭建,如 ITU、IGF 等对中国拓展治理渠道有利,要加大对它们的支持力度。此外,随着中国网络实力与影响力的进一步提升,在适当的时候,还可推出中国主导的机制性治理平台,掌握更大的“议题设置”主动权,从这个意义上讲,“乌镇大会”的召开可谓良好的开端。○ (责任编辑:吴兴佐)

(接第 27 页)会影响,但是 2013 和 2014 年的公开报告也并未提及,可见应对网络恐怖主义到目前还没有纳入到加拿大反恐战略之中。

第四,对使用公共外交等“软手段”进行反恐不够重视。纵观加拿大反恐战略,所使用的大部分是“硬手段”,很少提到通过公共外交等方式以及加强与中东、非洲、西亚等恐怖主义滋生地民众的交流,减少仇视,化解威胁,更未提及通过学术研究发掘恐怖主义滋生的根源。虽然加拿大政府于 2011 年就启动了一项 5 年 1000 万加元的“卡尼什卡计划”(Kanishka Project),以进一步了解恐怖主义及其变化趋势,以及更加有效地反对恐怖主义,^①但是该计划并未纳入加拿大反恐战略,其对“软手段”的运用还缺乏战略思考。而对于恐怖主义来说,只是一味武力打击,难以消除隐患,反有可能加深仇恨,扩散暴力思想,引发恶性循环。在全球化的今天,随着全

球市民社会的崛起、公众参政议政意识的提高和信息交流的便利,公共外交得到各国的重视。采用更加灵活的手段与当地民众进行双向沟通,了解他们的心声,帮助他们解决实际困难,解释自己的外交政策,并以适当的方式来影响其意识形态,防止极端化,都非常有助于提升反恐效果。加拿大有非常发达的非政府组织网络,加上其宽容、民主、自由的国家形象,加拿大利用公共外交开展反恐工作的条件是比较好的。但由于加拿大政府在公共外交方面的手段和投入较少、覆盖面窄、国际战略地位较低等原因,在解决恐怖主义难题上的效果非常有限。○

(责任编辑:吴兴佐)

^① “Kanishka Project”, <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-sert/cntr-trrsm/r-nd-flght-182/knshk/index-eng.aspx>. (上网时间:2014 年 10 月 7 日)