

國際恐怖主義對大陸影響之研究 ——以新疆地區為例

A Research of Impact of International Terrorism
on Mainland China - A Case Study in Xinjiang Area

張家珠 (Chang, Chia-Chu)

國立中興大學國際政治研究所博士生

摘要

國際恐怖主義正在世界各地上演一連串的恐怖攻擊活動，影響所及，也造成中國大陸境內「恐怖主義、極端主義和分裂主義」三股勢力的蠢蠢欲動，其中，以新疆地區的一些活動組織已經被聯合國公布為「恐怖組織」最令人關注，國際恐怖主義向亞太地區找尋新宿主做為基地，勢必將掀起另一波新的衝突。

就相關發展資料顯示，國際恐怖組織不僅已將恐怖攻擊手法移植中亞，且在當地發展基層組織及招募支持者，企圖發動恐怖攻擊，增加各國反恐的難度，而大陸幾項重要的經濟發展所必經的新疆地區緊鄰中亞，是否成為發展中的隱憂，考驗當局者如何解決邊疆少數民族問題、積極透過區域合作組織進行對話與協調及落實反恐作為，以杜絕恐怖主義威脅。

關鍵詞：中亞、國際恐怖主義、新疆、區域合作

壹、前言

美國「911」事件後，國際恐怖組織在世界各國引起的一連串恐怖攻擊事件，挑起各國反恐的神經，而世紀大國—中國大陸，在這一波恐怖攻擊浪潮中，也深感自危，尤其，基於文化衝突、世界體系、戰爭型態、科技文明與亞太崛起等因素，世界局勢將面臨新的變遷與挑戰，其中，以國際恐怖主義向亞太地區找尋新宿主做為基地，勢必將掀起另一波新的衝突最令人關注。

其中，更值得注意的是大陸的新疆地區緊鄰中亞，受周邊國家恐怖組織的影響和策動，正活躍上演民族分裂活動，成為恐怖主義在大陸的溫床。大陸在 2003 年將四個疆獨組織（「東突厥解放組織」、「東突厥伊斯蘭運動」、「東突厥斯坦信息中心」與「世界維吾爾青年代表大會」）定位為「恐怖組織」，並列入嚴打目標的三股惡勢力：「極端主義」、「分離主義」與「恐怖主義」，其發展情形將對大陸境內安全產生的極大的影響。

貳、國際恐怖主義的定義

國際恐怖主義的意涵，隨著學者、國家當局、社會大眾的認定，出現不同的觀點，所謂「恐怖主義」(terrorism) 一詞最早出現在法國大革命時期，尤其是指法國雅各賓黨 (Jacobins Clubs) 長達兩年 (1792-1794) 的恐怖統治時期。¹ 美國蘭德公司 (RAND) 認為：恐怖主義就是威脅使用武力，企圖達到政治變遷的目的，此處的定義表明恐怖主義的政治目的 - 推翻現存的領導階層、類似軍事政變與革命的作為。

《美國傳統大學英語辭典》(American Heritage College Dictionary of the English Language) 對恐怖主義的解釋是：對武力或暴力的非法使用或威脅使用，一個人或一個有組織的集團以威脅或脅迫社會或政府為目

¹ 翁明賢，「國際恐怖主義與反恐行動的發展趨勢」，展望與探索月刊（新北市），第 1 卷第 6 期（2003 年 6 月），頁 1-2。

的而危害人類或財產，常帶有意識形態或政治原因。這個定義最特別的地方是：(1) 把政治目的具體化，明確指出「以威脅或脅迫社會或政府為目的」；(2) 指出恐怖主義行為是由於意識形態和政治原因；(3) 明確指出恐怖行為對財產的危害。²

學者拉奎爾 (Walter Laqueur) 則指出：恐怖主義是非法使用暴力，攻擊無辜平民百姓，其目的在達成某一特定目標，即一種使用恐懼以改變社會或國家行為的策略的犯罪暴力行為。³基本上，只有國家才有合法的暴力使用權，任何個人或團體運用「武力」都是一件於法不合之事，而恐怖分子透過攻擊非事件的當事人所造成的社會視聽傳播效果，這即是恐怖活動的本質。

美軍一份反恐手冊將它定義為「為了達到實際的政治、宗教或是意識形態目標而有計劃的使用暴力或是暴力威脅。這個目標通過脅迫、強迫或是灌輸恐懼來實現的。」一個更為簡單的定義是由五角大廈委託的著名恐怖主義問題專家羅伯特 庫帕曼 (Robert Kupperman) 在研究中概括的：恐怖主義是指威脅或是使用武力「以在沒有全面投入資源的情況下實現政治目標」。⁴

依據《美國法典》第 22 篇第 2656f(d) 節的法規定義：⁵

「恐怖主義」一詞係指由次國家組織或祕密團體人員，對於戰鬥目標，採取有預謀的、有政治動機的暴力行為，且通常意圖以此對某些方面施加影響。「國際恐怖主義」，指的是涉及一個以上國家的公民或領土的恐怖主義。「恐怖主義組織」指任何從事國際恐怖主義活動或有相當數量下屬組織從事這類活動的組織。美國政府對恐怖主義的定義從 1983 年以來

² 何秉松、廖斌，「恐怖主義概念比較研究」(2015 年 7 月 16 日)，2015 年 7 月 21 日下載，《壹讀》，<https://read01.com/3zBGEm.html>。

³ 翁明賢，「國際恐怖主義與反恐行動的發展趨勢」，頁 2。

⁴ *US Army Operational Concept for Terrorism Counteraction* (TRADOC Pamphlet No.525-37,1984)；Robert Kupperman Associates, *Low Intensity Conflict*, July30,1983.Both cited in Michael Klare and Peter Kornbluh, eds., *Low Intensity War fare* (Pantheon,1988) ,pp.69,147.

⁵ 「2002 年全球恐怖主義形式報告」，非傳統安全威脅研究報告第三輯 (臺北：國家安全叢書，民 93 年 2 月)，頁 270。

為進行統計和分析的目的就沒有改變過，一直沿用這個定義。

向來國際恐怖主義和侵略之間的界線就不清楚，我們對恐怖主義衍生的行為，可採用美國官方法律的用法：「恐怖主義行為」意味著一種活動：⁶

（甲）包括一種暴力行為或是危及人的生命的行為，它或是違反了美國或是任何國家的刑法，或是一旦犯下的話，在美國或是任何國家的司法管轄範圍內將是一種形式犯罪。

（乙）看上去意欲（1）脅迫或是強迫平民（2）通過脅迫或是強迫行為對一個政府的政策施加影響（3）通過暗殺或是綁架影響政府的行為。

學界雖仍有不同觀點，但經由多年辯論的磨合，對定義恐怖主義的要件已漸有共識，包括了「恐怖主義是一種以重複暴力行動引起焦慮的方法，由祕密或半祕密的個人、團體或是國家行為者，為了與眾不同的、犯罪的或是政治的理由，對比於暗殺行為，其暴力的直接目標不是主要目標。且立即的暴力犧牲者，一般均是隨機選取（機會目標）或是從目標人群中特別挑選的（代表或是象徵目標），並作為訊息的生產者。另在恐怖分子（組織）、（被危及的）犧牲者與目標間，基於威脅與暴力所產生的溝通過程，是被用來操作主要目標（觀眾）；且依據恐怖分子所尋求的是恐嚇、威脅或宣傳之不同，而再決定將其轉為恐怖之目標，需求之目標或注意之目標。」⁷

2001年6月15日，上海合作組織在上海簽訂《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，公約中對恐怖主義的論述為：本公約附件所列條約之一所認定並經其認定為犯罪的任何行為；該行為致使平民或武裝衝突情況下未積極參與軍事行動的任何其他人員死亡或對其造成重大人身傷害，對物質目標造成重大損失的人和其他行為，以及組織、策劃、共謀、教唆上述活動的行為，而此類行為因其性質或背景可認定為恐嚇居民、破壞公共安全或強制政權機關或國際組織已實施或不實施某種行為，

⁶ Noam Chomsky 著，葉青譯。「現實世界中的國際恐怖主義」，海盜與君主（上海：上海譯文出版社，2006年4月）。頁144。

⁷ 汪毓偉編著，國際重要恐怖活動與各國反制作為大事紀（臺北：幼獅出版社，民95年），頁6。

並且是依各方國內法應追究刑事責任的行為。2005 年 7 月，第 59 屆聯大主席加彭外長讓平（Jean Ping）在《成果文件》（Outcome Document）草案裡，亦提出擬議中的恐怖主義定義，並於 9 月提出討論。讓平提出：「任何以脅迫一定人員、某個政府或國際組織為目的，旨在造成平民或非戰鬥人員死亡或嚴重傷害的行為，均為恐怖主義行為。」⁸

綜合以上所述，恐怖主義的界定，其實與其不同的影響因素息息相關，倫敦國際戰略研究所於 2000 年 5 月 4 日發表的 1998-1999 年度戰略研究報告指出，人們熟悉舊的恐怖主義形式正在解體，一種複雜和模糊不清的新形式正在出現，⁹ 綜觀近年國際恐怖主義活動惡化的趨勢看來，重大恐怖攻擊事件較以前更為激烈和頻繁，從英國倫敦地鐵、埃及紅海大爆炸、印尼峇里島被攻擊、印度新德里、約旦安曼的爆炸事件、美國波士頓馬拉松爆炸、近期泰國四面佛爆炸攻擊與巴黎恐攻等，均可看出恐怖活動的手法更加多樣化，探究其中原因與蓋達（基地）組織已轉化為恐怖主義聖戰網路及全球恐怖分子以敘利亞、伊拉克為核心基地，衍生興起之恐怖組織「伊斯蘭國」（Islamic States, IS）將恐怖攻擊戰場擴展至世界有關，¹⁰ 故全球均將恐怖主義視為首要安全威脅。

參、新疆問題之歷史、地緣與社會環境分析

新疆是亞洲大陸的中心點，也是歐亞大陸的心臟地帶，尤其北疆伊犁河流域面向中亞，具有地緣優勢，從以往二千年歷史看，兩漢、大唐、元朝及清朝乾隆將新疆納入版圖之初，都是大陸的盛事；反之，如未能掌控新疆，則概屬弱勢朝代，這是地理形勢使然，但新疆的優越地理形勢，當

⁸ 「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」（2014 年 2 月 14 日），2015 年 6 月 12 日下載，《中國人大網》，http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2001-12/12/content_281315.htm。

⁹ 林文程，「恐怖主義的特質與反恐主義的困境」，立法院院聞月刊（臺北），第 29 卷第 10 期（2001 年 1 月），頁 36。

¹⁰ 2011 年敘利亞人民響應「阿拉伯之春」民主運動，爆發內戰，巴格達迪成為「伊拉克伊斯蘭國」的領導人，趁機攻城掠地，首都設於北部安卡，IS 不承認任何的國界，現有的國界只是一個過渡階段，最後都將歸於 IS 的統治之下。

西方帝國主義興起後急於向外擴展，既要搶奪原物料產地，又要侵占製成品的銷售市場，其終極目的則是要稱霸世界，列強殖民非洲、掠奪其人民販為奴隸（黑奴）之後，目光指向中亞，欲擁有中亞，就必須擁有印度半島、俄羅斯則因覆滅蒙古欽察汗國（或作金帳汗國），力量已及於中亞河中之地，英俄俱以地利之便開始競逐新疆地區，從此新疆開始不寧。¹¹ 故以重要性而言，新疆是絲路中連接中西方的要衝，是歷史上大陸通向西方的大門。在大陸境內，民族國家和種族分離席捲後冷戰的世界之際，新疆境內的少數民族正在新聞封閉下騷動不安，儘管大陸的中央政府仍然以鐵腕控制著大局，少數民族的分離運動，正在獲得更多的空間和條件，尤其2010年大陸在前領導人胡錦濤主政下，晉升為世界第二大經濟體，緊接著快速的面臨政治、經濟結構改造、創新、脫胎換骨的轉型關鍵時刻，他們需要一位高瞻遠見、果敢承擔、忍辱負重、沉穩勤奮的領導者，帶動大陸再出發，以「東守」、「西進」、「北和」、「南聯」的「一帶一路」的大戰略，跨越過二十一世紀危機挑戰的門檻，¹² 新疆地區在這經濟戰略中，串聯起大陸與中亞、中東及西歐整個歐亞大陸，可見其重要性。

由歷史政治因素來看，新疆恐怖活動已經進行有時，且與中亞地區有關恐怖組織保持聯繫，在意識形態上認為新疆地區，即獨立人士所指的「東突厥斯坦」本來是一個獨立國家，為維護當地居民的獨立自主，應該重新脫離大陸的統治，獨立成為一國，彼此在行動上，也多有支援與合作，因此，蘇聯的解體與中亞的獨立，使大陸西部邊境地區的國際互動有了若干新的因素發生：¹³

¹¹ 劉學鈞，正視紛爭下的新疆問題（臺北：致知學術出版社，2014年），頁23。

¹² 李子弋，「習近平『一帶一路』大戰略的解讀」，道蒞天下道勝專輯，2014年，頁27-28。

¹³ 邢廣程，崛起的中亞（臺北：五南出版社，民82年），頁207。

一、中亞民族主義與宗教勢力的擴展

大陸西北地區與中亞鄰國間有一些跨國的少數民族，這些民族一部分在境內，另一部分在境外鄰國，如哈薩克民族，維吾爾族等。吉爾吉斯族與新疆科爾克孜族是一個民族。所以，中亞各國獨立後，大陸將面臨著以下幾個新的現實問題：

(一) 泛突厥主義思潮的氾濫

儘管「泛突厥」這個詞彙在邏輯上完全不通，但是中亞各民族為抵抗沙俄的「泛斯拉夫主義」，19 世紀末葉，韃靼人（在大陸稱之為塔塔兒族）就提出以「泛突厥主義」與之對抗。當泛突厥主義傳到土耳其後，更大力加以宣揚，企圖重建奧圖曼帝國的榮光，宣稱凡是操突厥語的各民族聚居的地方，都是突厥人的故鄉，乃至無限上綱到凡是歷史上突厥民族曾經游牧過的地方，都稱之為「土蘭」(Turan) 或「土蘭尼亞」，認為都是突厥祖國的疆域。¹⁴ 在這個思維之下，只要有一個野心分子出現，操縱玩弄「泛突厥」口號，新疆、中亞勢將受到影響，「泛突厥」主義等於是此一地區的一顆不定時炸彈，西方國家，例如美國，在唯恐天下不亂的心態下，隨時都可能操作此一議題，則此一地區隨時都可能產生動亂。¹⁵

(二) 「大哈薩克主義」的突顯

「大哈薩克主義」者叫囂要把大陸境內的哈薩克族人置於「大哈薩克斯坦」的版圖內。這些組織經常給新疆哈薩克族人寫邀請函，在新疆伊犁和昭蘇縣的哈薩克族的居民，收到寄自大哈薩克主義組織的信函中表示，將安排這些哈薩克裔的大陸公民，遷回哈薩克，並會依據其原有的職業，安排相同性質的工作。

¹⁴ 1992 年 2 月 24 日，在土耳其的新疆分裂份子頭目伊薩·優素福·阿爾普泰金。會見土耳其總統厄札爾時，向厄札爾贈送所謂「東土耳其斯坦國旗」和「民族服裝」。隨即土耳其總理德米雷爾竟稱：「隨著蘇聯的解體，儘管土耳其的邊界固定未變，但土耳其的幅員已經變成了一頭到亞得里亞海，一頭到中國的長城。」

¹⁵ 劉學鈞，新疆史論（臺北：知書房出版社，2013 年），頁 179。

(三)「維吾爾跨國聯盟」的挑戰

1992年1月25-26日，中亞五國的「維吾爾協會」、「維吾爾文化中心」、「東突厥斯坦委員會」、「維吾爾斯坦解放組織」和「祖國協會」等組織三百多人在阿拉木圖市友好村集會，宣告成立「維吾爾跨國聯盟」，哈薩克斯坦學院維吾爾分院的卡哈爾曼·霍加木別爾迪尤夫當選為聯盟主席。這個聯盟還發出《致哈薩克斯坦和中亞各共和國議會和總統的倡議書》，要求中亞各國支持他們的分裂活動。

(四)伊斯蘭基本教義的影響

阿富汗戰後，一些參與戰鬥的維吾爾志願軍返回新疆，另外，蘇聯解體，新疆與其鄰近，容易接受伊斯蘭基本教義之宣揚及傳播，再加上IS領袖巴格達迪說未來要建立一個哈里發王國(Caliphate，即「阿拉伯帝國」)，版圖涵蓋整個中東、北非、西亞、西班牙以及巴爾幹半島、東歐邊境、中亞、印度與大陸的新疆地區，以實現過去四大哈里發時期版圖遼闊的伊斯蘭帝國的光榮(巴格達迪的演說將新疆列為第一順位)。¹⁶

二、邊境糾紛與談判

蘇聯解體後，大陸西段邊界談判對手由原蘇聯一個變為哈、吉、塔、俄四國，情況較過去複雜，尤其中亞3國〈哈、吉、塔〉對邊界事務積極插手、態度強硬，使邊境糾紛與談判增加許多的複雜因素。¹⁷對大陸而言，新疆既可以聯接中亞又可以分隔中亞，其地緣戰略意義非常重要。失去新疆不僅可以造成大陸之1/6土地的消失，而且也可能引起連鎖反應，引發西藏和內蒙等地區的獨立潮流，而且「開發大西北」、「西氣東輸」、「一帶一路」等發展大陸東、南部地區的戰略計畫成為泡影，大陸將損失成為強國的有利機會。

¹⁶ 王友龍，你所不知道的IS(臺北：臉譜出版社，2015年)，頁47。

¹⁷ 邢廣程，崛起的中亞，頁208。

三、宗教極端主義

歷史上，新疆的宗教雖然一直在不斷演變，但自從外來宗教傳入以來所形成的多種宗教並存的格局卻一直保持下來。新疆主要有伊斯蘭教、佛教（包括藏傳佛教）、基督教、天主教、道教等。薩滿教在一些民族中仍然有較大影響。¹⁸十四世紀中葉起，在察合臺汗國（蒙古成吉思汗二子察合臺在西域建立的藩屬國）的強制推行下，伊斯蘭教逐漸成為察合臺汗國的蒙古人、維吾爾人、哈薩克人、柯爾克孜人、塔吉克人等信仰的主要宗教。十六世紀初，伊斯蘭教最終取代佛教成為新疆的主要宗教。¹⁹

蘇聯解體之後，伊斯蘭世界出現了要求統一和極端主義抬頭的跡象，俄羅斯對中亞地區的控制減弱，中亞地區民族分裂勢力和宗教極端勢力的活動連帶影響到大陸西北邊疆地區的穩定。²⁰大陸西北地區聚居著回、維、烏、哈、吉等少數民族，早在七世紀中葉就接受境外伊斯蘭教的傳播。因此，境內外的同一民族在宗教、文化和習俗上存在著「同質性」，「泛伊斯蘭主義」、「泛突厥主義」根深蒂固。它們宣揚「天下穆斯林是一家」，「所有突厥民族應建立統一的國家」等等。它們甚至號召通過「革命」和「聖戰」，實現「新疆獨立」。從近年來的情況看，民族分裂勢力確實呈現出極端的色彩。²¹

新疆地區最大特色便是政治情況不穩定及少數民族聚集區，大陸境內少數民族人口約占總人口數的十分之一，由分布上來看，卻有百分之六十在大陸邊疆地區，相對於漢族而言，有著人口稀少、低度開發、資源豐富

¹⁸ 「多種宗教在新疆並存與傳播」（2006年6月7日），2011年9月3日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xj.xinhuanet.com/2006-06/07/content_7204749.htm。

¹⁹ 「新疆的歷史與發展」（2003年6月12日），2010年11月23日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-06/12/content_916235.htm。

²⁰ 「論 21 世紀中國的安全環境與臺灣問題」（2003年10月6日），2011年2月8日下載，《華夏經緯網》，<http://www.huaxia.com/2003617/00003343.html>。

²¹ 「中國新疆恐怖勢力揭密」（2002年3月5日），2011年9月4日下載，《華夏經緯網》，<http://big5.huaxia.com/200373/00034661.html>。

的特性。²²

新疆的人口非常複雜，素有「亞洲民族展覽會」之稱。除漢族外，維吾爾族最多，漢族次之，維吾爾族遍布新疆南北路；蒙古族多住在天山北草原游牧，信喇嘛教；另有少數的滿族人和哈薩克族。在新疆首府烏魯木齊，可以看到各民族的文化風貌、奇裝異服，而新疆語言之龐雜，也是一大特點，一般人對西北的經濟印象是貧瘠、落後，社會現象是封閉、保守。大陸是一個「類內陸型」國家，東西部發展極不平衡，從黑龍江經過雲南騰衝劃一直線，東、西兩塊面積大致相等，90% 人口和工業集中在東部，而一半以上的資源在西部。²³

新疆地區，在政治上，少數民族分離運動此起彼落，宗教、人權問題始終未獲解決，顯示其對內部的無法掌握。在經濟上，則因區域經濟不協調、貧富差距拉大等問題，近期雖致力「西部大開發」，並已積極進入各項重大工程，但能否帶來西北地區經濟提升，仍有待觀察。在社會上，西北地區民族眾多，各有不同的風俗習慣，對宗教虔誠且敬畏，信輪迴、安於現狀，總之，新疆問題千頭萬緒，均可成為國際恐怖主義挑動的觸媒。

肆、新疆地區恐怖主義主要組織之分析

十九世紀，歐洲地理學家開始使用「突厥斯坦」這個名詞，意為突厥人居住的地方或突厥人的發祥地，並把所屬範圍擴大，如此一來，中亞的俄國部份成西突厥斯坦，而大陸新疆（主要是南疆）被稱為東突厥斯坦，²⁴我國歷屆政府從未承認這個強加於新疆的名稱。根據大陸政府公布的資料，東突武裝先是在大陸新疆一些偏僻地區建立秘密訓練基地。例如，

²² 「中國大陸少數民族研究資源」(2002年3月5日)，2011年9月4日下載，《中國蒙古學信息網》，www.surag.net/archives/tag/9391。

²³ 楊帆，「中西部開發的外部環境與條件」(2001年7月11日)，2010年3月17日下載，《世紀中國》，<http://intermargins.net/Headline/2000/Westward%20development/%E4%B8%AD%E8%A5%BF%E9%83%A8%E9%96%8B%E7%99%BC%E7%9A%84%E5%A4%96%E9%83%A8%E7%92%B0%E5%A2%83.htm>。

²⁴ 李湛軍，恐怖主義與國際治理（北京：中國經濟出版社，2006年），頁160-161。

1990 年「伊斯蘭改革者黨突擊隊」在葉城縣伯西熱克鄉建立訓練基地，先後培訓了六十餘名恐怖分子，訓練內容包括宗教極端主義和恐怖主義理論、爆炸、暗殺等恐怖活動的技能及體能訓練等。而大陸境外的東突分子主要是在塔利班政權倒臺前，在阿富汗接受「蓋達組織」的秘密訓練，其中有的還參加了塔利班與美軍以及北方聯盟的對抗行動。被打散後的東突武裝隨同塔利班和基地殘部退至阿富汗與巴基斯坦交界地帶，繼續從事恐怖活動，且部分東突分子藉婚姻關係在當地部族中隱藏起來。²⁵ 據大陸當局統計，新疆地區要求獨立的，像「東伊運」、「世界維吾爾青年代表大會」、「東突信息中心」等組織達到 50 多個，活動相當活躍。²⁶

國際恐怖主義趁全球化信息快速流通之便，將極端、宗教與分離恐怖主義的概念散播至世界各地。²⁷ 近兩年來激進組織伊斯蘭國就位在習近平倡導的「絲綢之路經濟帶」的範圍內，因此，IS 的崛起與建國已經成為「絲綢之路經濟帶」大戰略的一大威脅，²⁸ IS 更將其版圖擴展至大陸的新疆地區。²⁹

聯合國於 2002 年 9 月 11 日首次公布的大陸境內恐怖組織，也是大陸公安部 2003 年 12 月 15 日第一批搜集犯罪事實所認定的 4 個恐怖組織。這 4 個組織為「東突厥斯坦伊斯蘭運動」（東伊運）、「東突厥斯坦解放組織」（東突解放組織）、「世界維吾爾青年代表大會」、「東突厥斯坦新聞信息中心」（東突信息中心）。³⁰

²⁵ 汪毓偉，國際重要恐怖活動與各國反制作為大事紀 2006 年 1 月 1 日至 2006 年 6 月 30 日（臺北：幼獅出版社，民 96 年），頁 53。

²⁶ 「中國警方搗毀新疆地區東突訓練營地」（2007 年 1 月 10 日），2010 年 4 月 8 日下載，《朝鮮日報》，http://chinese.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2007/01/10/20070110000039.html。

²⁷ 「第一篇戰略環境」，國防報告書，2015 年，頁 41。

²⁸ 王友龍著，你所不知道的 IS（臺北：臉譜出版社，2015 年），頁 209。

²⁹ 2014 年 6 月 29 日 IS 領袖巴格達迪發表建國宣言，未來要建立一個「哈里發王國」（caliphate，即「阿拉伯帝國」），版圖涵蓋整個中東、北非、西亞、西班牙以及巴爾幹半島、東歐邊境、中亞、印度與中國的新疆地區，以實現過去四大哈里發時期版圖遼闊的伊斯蘭帝國的光榮（巴格達迪的演說將中國新疆列為第一順位）。王友龍著，你所不知道的 IS，頁 47。

³⁰ 「公安部：堅決打擊『東突厥伊斯蘭運動』恐怖活動」（2007 年 1 月 6 日），2010 年 8 月 4 日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2007-01/09/content_5583703.htm。

茲就新疆恐怖活動最重要的四個組織，分析探討如下：

(一) 東突厥斯坦伊斯蘭運動 (Eastern Turkistan Islam Movement，簡稱 ETIM)

又稱「東突厥斯坦伊斯蘭黨」、「真主黨」、「東突厥斯坦民族革命陣線」、「東突伊斯蘭運動」，是「東突」恐怖勢力中最具危害性的恐怖組織之一。其宗旨是通過恐怖手段分裂大陸，在新疆建立一個政教合一的「東突厥斯坦伊斯蘭國」。1993年，新疆和闐人買買提托乎提和阿不都熱合曼匯集一群「東突」分子在境外建立了「東突厥斯坦伊斯蘭運動」，同年解體。2003年10月2日，「東伊運」頭目艾山·買合蘇木在阿巴邊境的一次反恐怖聯合行動中被巴基斯坦軍隊擊斃之後，該組織受到重創，已無力策動大規模有組織的襲擊活動，只能發動零星、小規模武裝襲擊，但該組織仍在不斷策劃針對境外大陸人士的恐怖活動。³¹

(二) 東突厥斯坦解放組織 (Eastern Turkistan Liberation Organization，簡稱 ETLO)

簡稱「東突解放組織」，又稱「東突民族黨」，是「東突」勢力中最具危害性的恐怖組織之一。其宗旨是通過暴力恐怖手段，在新疆建立「東突厥斯坦」。1996年，「東突解放組織」在土耳其建立，總部設在伊斯坦堡。幾乎聯合所有境外疆獨力量而成立的「全世界東土耳其斯坦解放組織聯盟」總部，也設在土耳其首都安卡拉。³²「東突解放組織」建立後，以南亞、西亞一些國家為培訓大本營，以中亞為暴力恐怖活動的前線和橋頭堡，在大陸和中亞地區實施了一系列暴力恐怖活動。³³

³¹ 中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑〈2004〉（北京：時事出版社，2005年），頁218-219。

³² 伊銘，「新疆獨運動的外部環境 - 新疆分離主義運動評析」（1999年3月3日），2011年2月10日下載，《民主亞洲基金會》，<http://www.asiademo.org/b5/1999/03/19990303b.htm>。

³³ 「東突厥斯坦解放組織 (THE EASTERN TURKISTAN LIBERATION ORGANIZATION)」(2003年12月15日)，2011年3月6日下載，《華夏經緯網》，<http://big5.huaxia.com/20031216/00157271.html>。

(三) 世界維吾爾青年代表大會 (World Uyghur Congress, 簡稱 WUC)

又稱「國際維吾爾青年聯盟」、「世界維吾爾青年聯盟」、「世界東突青年代表大會」，這個組織和機構是由一群從新疆出境的維吾爾人和旅居境外的新疆人後裔聯手成立，是一個旨在將新疆從大陸分裂出去的恐怖組織。

「世界維吾爾青年代表大會」下屬組織「東突厥斯坦青年聯盟」(1993 年 3 月成立於土耳其伊斯坦堡，後遷至瑞士，並加入「世界維吾爾青年代表大會」)其綱領明確主張「要形成建立強大的地下力量，通過暴力推翻大陸現政權，實現新疆獨立」。該組織成立後，即制定了暗殺大陸新疆維吾爾自治區黨政軍領導、破壞鐵路和橋梁、製造恐怖爆炸、襲擊大陸駐外機構和在中印、中塔、中阿邊境實施武裝襲擾活動等行動計劃。³⁴

(四) 東土耳其斯坦新聞信息中心 (East Turkistan Information Center)³⁵

又稱「東突厥斯坦新聞信息中心」、「東土耳其斯坦新聞信息中心」、「東突信息聯絡中心」、「東突信息中心」，設在德國慕尼黑的「東土耳其斯坦新聞信息中心」的負責人之一，發言人迪裡夏提說，該組織是和平從事政治活動的合法組織，沒有捲入任何恐怖活動。但大陸指稱這些組織策劃和實施恐怖活動，企圖把新疆從大陸分裂出去，並指稱「東土耳其斯坦新聞信息中心」利用互聯網煽動策劃穆斯林進行暴力活動。

以上所述「恐怖組織」大多成立於境外，從 20 世紀 90 年代以來，在大陸新疆等地和有關國家策劃、組織、實施了一系列爆炸、暗殺、縱火、投毒、襲擊等恐怖暴力活動。然疆獨組織之間，爭正統、爭領導權的事情時有發生，有如海外民運。這在很大程度上影響了疆獨運動的整合以及形象觀感。還有，他們的理念基本上沒有脫離伊斯蘭教基要主義，亦成為他

³⁴ 「恐怖組織『國際維吾爾青年聯盟』靠偷搶獲資」(2003 年 12 月 17 日)，2012 年 7 月 16 日下載，《人民網》，<http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/1076/2250287.html>。

³⁵ 《東土耳其斯坦信息中心網站》，<http://www.uygur.org/china/news.htm>。

們追求獨立的致命傷。³⁶

來自大陸內部的數字顯示，新疆地區的「恐怖主義、分裂主義和極端主義」三股勢力在大陸境內外共製造了二百六十多起恐怖事件，造成包括維吾爾族在內的無辜群眾、基層幹部和宗教人士等一百六十多人喪生，四百四十多人受傷。³⁷ 大陸新疆前書記王樂泉就透露，在 2009 年新疆驚爆血腥的「七五事件」³⁸ 後，新疆攻擊事件近年來一直持續不斷，新疆地區的民族分裂活動、恐怖活動呈現活躍、上升趨勢，確實與境內一些固有宗教極端主義與民族分裂主義息息相關。雖然大陸當局已意識到新疆已有不穩定的徵兆，且已做了「維穩」的防範措施，但從上述新疆恐怖活動事件來看，新疆民族組成複雜，又無統一的精神領導中心，疆域面積遼闊致任何措施都無法達到滴水不漏的地步，目前疆獨組織又被大陸官方查出與國際恐怖主義活動組織「阿富汗——塔利班政權」掛勾，被聯合國列為恐怖組織名單，給予大陸更合理的理由來打擊新疆恐怖主義。

伍、大陸對新疆恐怖主義之態度與立場

新疆 1949 年被大陸統治以後，陷入了歷史上最黑暗的時期，維吾爾人的生存權利受到嚴重威脅。大陸政府為實現其對新疆地區的控制，用盡各種手段來對付維吾爾及其他當地人民。在身分和生存權利受到大陸的破壞和威脅下，維吾爾人和其他當地的人民共同拒絕屈服於大陸的統治，與大陸入侵者進行著不屈不撓的反侵略鬥爭。³⁹

1984 年，胡耀邦採取懷柔政策，重建清真寺；規定 30 戶人家可有 1

³⁶ 伊銘，「『疆獨』運動的幾個誤區」(1998 年 11 月 10 日)，2010 年 6 月 30 日下載，《民主亞洲基金會》，<http://www.asiademo.org/b5/1998/11/19981110b.htm>。

³⁷ 「東突十年製造 260 多起恐怖事件致 160 餘人死亡」(2007 年 1 月 9 日)，2010 年 8 月 2 日下載，《中國網》，http://big5.china.com.cn/city/txt/2007-01/09/content_7625342.htm。

³⁸ 劉學鈺，正視紛爭下的新疆問題。『七五事件』：新疆烏魯木齊發生規模較大的暴動，萬餘名維族人上街，引發漢人反制，造成暴動，結果有 197 人喪命，成為國際大新聞。

³⁹ 陳俟吉，「『東突』活動及其對中共反恐政策之影響」，非傳統威脅研究報告第六輯（國家安全叢書，民 96 年 3 月），頁 215-216。

所清真寺（是 1979 年的 6 倍），亦准許民間辦刊物及宗教學校。這段時間可算是新疆民族與漢人的蜜月期。

1989 年，六四事件發生，泛突厥及泛伊斯蘭主義高漲，加上對懷柔政策完全失望，有伊斯蘭傳教士甚至提出「聖戰」。

1990 年，位於土耳其的「世界伊斯蘭統一者」宣布，要協助「東突厥伊斯蘭獨立運動」在新疆辦學，並選擇人才到土耳其留學。亦有 1,000 名「東突厥伊斯蘭獨立運動」年輕成員到阿富汗塔利班游擊隊中學習戰鬥，亦有不少武器由阿富汗等地偷運入新疆。⁴⁰

自古以來，西北邊疆地區因幅員遼闊，治理不易，再加上離政治中心極遠，有鞭長莫及之憾，大陸多次對該地區實行高壓統治，卻成效不彰，隨著國際恐怖組織向中亞滲透及蔓延，大陸對西北地區的戰略位置，及其邊防政策，愈顯重要，因此，大陸積極經營該地區，希望進行區域合作，打擊恐怖組織及其活動。

少數民族問題是大陸中央處理新疆維吾爾自治區諸多問題中最棘手的問題，也是新疆動盪不安之主因。新疆維吾爾自治區由於民族複雜且少數民族較漢人多，因此大陸極為重視此地區之少數民族問題，不但在其少數民族政策中不斷重申尊重少數民族的各項權利，並且以各種優惠措施向少數民族示好，但民族間現實上之差異並未因大陸之少數民族政策而有所改變，反而因大陸之不當施政及政治鬥爭，造成少數民族分離主義之加劇，造成更嚴重之民族問題。在大陸早期「重沿海、輕內地」與「梯度論」等不平衡的經濟發展策略指導下，少數民族地區成為大陸少數幾個經濟發展嚴重落後地區，近年來在經濟效率、政治公平與正義考量上頗受學者討論與爭議。然而大陸中央之經濟政策、優惠措施與經費等並未實際落實於地方建設，使得邊疆、內陸等少數民族地區與沿海等開放地區的差距越來越大。新疆維吾爾自治區每年若無中央巨額的補助與優惠措施，自治區政府

⁴⁰ 「新疆獨立運動」(2015 年 6 月 18 日)，2016 年 4 月 15 日下載，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%96%B0%E7%96%86%E7%8B%AC%E7%AB%8B%E8%BF%90%E5%8A%A8>。

連維持基本的收支平衡都大有問題，這些缺乏也是造成少數民族對大陸政權或漢民族長期疏離感與離心力的主要原因之一。因此，要將這個問題澈底解決，大陸對民族間的尊重及友善而平等的對待，才是真正的關鍵。

新疆維吾爾自治區於 2015 年 10 月 2 日屆滿 60 周年，新疆全區在高度戒備下舉行慶祝大會，中共中央政治局常委、全國政協主席俞正聲在會上發表講話，強調三股勢力特別是暴力恐怖勢力，是禍亂新疆的最大危害，要依法嚴厲打擊。但世界維吾爾代表大會表示，維吾爾人從未接受現行自治的合法性，促北京不要高調慶祝「挑釁」。⁴¹

美國哈佛大學教授杭庭頓 (Samuel P. Huntington) 認為未來世界衝突的主要關鍵在於西方文明與伊斯蘭文明或儒家文明之間的衝突與對抗。杭庭頓的文明衝突觀點雖有甚多誤解與錯誤之處，然而觀察 911 事件之後，美國（西方文明代表）與伊斯蘭國家之間的衝突，顯然也是由於長期雙方漠視宗教文化，未能相互合諧對話，導致劍拔弩張的衝突局境。⁴² 隨著大陸近年經濟積極成長轉型，「絲綢之路經濟帶」促進大陸西進戰略及加速與中亞國家接觸，反恐政策是否落實，關係著這「拓展策略」能否成功的關鍵。

陸、大陸反恐作為

由於新疆與國際恐怖主義發源地一中亞，近在咫尺，許多恐怖組織及其活動，均有向大陸蔓延的趨勢，尤其最近幾年在大陸發生的一連串恐怖攻擊事件，讓人對一向管控嚴密的大陸官方感到不可思議，其反恐作為是否防止大陸進入「恐怖主義時代」，值得進一步觀察。

⁴¹ 「疆慶自治 60 年高度戒備打恐」(2015 年 10 月 2 日)，2016 年 10 月 22 日下載，《世界新聞網》，http://www.worldjournal.com/search-result/?cref=http%3A%2F%2Fwww.worldjournal.com%2Fwp-content%2Fthemes%2Fwjnews2017%2Fjs%2Fwjdotcom_cse_wjdotcom.xml&cof=FORID%3A9&q=%E7%96%86%E6%85%B6%E8%87%AA%E6%B2%BB60%E5%B9%B4%E9%AB%98%E5%BA%A6%E6%88%92%E5%82%99%E6%89%93%E6%81%90&sa=。

⁴² 巨克毅，「全球化下的宗教衝突與基要主義」，全球政治評論，2002 年 8 月創刊號，頁 60。

一、加強區域合作，鞏固西北邊防

大陸的陸界共長 22,243 公里，1991 年 12 月蘇聯解體，蘇聯的 15 個加盟共和國正式成為獨立的主權國家。蘇聯解體使中國的西部地區出現了新的地域格局。在 3,300 公里的原大陸西段疆界上，新獨立的哈薩克、吉爾吉斯和塔吉克成了大陸的新鄰國。新的中亞國家中與大陸接壤有哈薩克邊界一千七百餘公里、吉爾吉斯一千一百餘公里及塔吉克四百餘公里。1999 年 8 月 11 至 14 日，「中」塔兩國簽署了《中華人民共和國和塔吉克斯坦共和國關於中塔國界的協定》，塔吉克是中亞 3 國中與大陸簽署邊界協議最晚的國家。經過多年努力大陸先後與 3 個國家完成邊界畫定，加上與俄羅斯接壤的 4,330 公里（東段 4,280 公里，西段五十多公里），大陸與這四個國家邊境線共約七千五百餘公里占總陸界約三分之一。⁴³

面對中亞地區幅員廣大，恐怖主義組織又具有多國多民族的武裝力量，組成分子複雜，大陸中央鞭長莫及，此地區既有宗教極端型恐怖主義，又有民族分裂型的恐怖主義，還有兩者相結合的恐怖主義，而且恐怖主義、宗教極端主義和民族分裂主義合流之勢日益明顯，反恐的形勢將更加複雜，而恐怖組織製造各種恐怖攻擊，後果將更加嚴重。所以，中亞的恐怖主義已成為該地區安全與穩定以及經濟正常發展的主要威脅，對周邊國家直接帶來負面的影響。⁴⁴ 尤其，俄羅斯和大陸的影響最大，因而，大陸積極透過各種管道與層次，加強與中亞國家合作反恐，進行區域合作，以遏制西北邊疆地區恐怖主義的蔓延。

二、藉機改善與美關係，支持美國打擊恐怖主義

在美國遭受恐怖分子自殺式的攻擊之後，大陸藉機改善美「中」關係，迅速表示願意與美國合作共同打擊恐怖主義，惟主張打擊恐怖主義活動必須遵守聯合國憲章及公認國際法準則；打擊恐怖主義要以確鑿的證

⁴³ 聯合報，民 85 年 4 月 22 日，第 9 版。

⁴⁴ 孫國祥，「亞洲恐怖主義情勢及反恐作為：中亞與南亞的聚焦」，非傳統安全威脅研究報告（國家安全叢書，民 96 年 3 月），頁 115-116。

據為基礎，行動應有明確的目標，不能傷及無辜平民。大陸希望美國因此更改其全球戰略思維，把部署國家飛彈防禦系統的心力，改置在防範恐怖主義活動上，從而增加美「中」合作因子，扭轉美國遏制大陸的態勢，改善大陸所處的國際環境。此外，大陸加入 WTO 之後需要北美、歐洲的市場，即使大陸視美國為長期的敵人，基於戰略考量，大陸必須支持美國打擊恐怖主義。大陸亦要求美國在對抗恐怖主義和分離主義上給予支持與諒解，並且藉此將其鎮壓法輪功及境內少數民族的行為合理化。大陸雖否認與阿富汗塔利班政權有所聯繫，但其中亞的影響力不容小覷。所以，大陸雖藉機改善與美國關係，卻也進行「兩手策略」。

三、反對一切形式的恐怖主義

大陸國家前領導人江澤民一再重申——「反對一切形式的恐怖主義」。所謂一切形式，包括綁架、扣押人質、爆炸、劫機、暗殺、縱火等恐怖行動。因為，這些行動容易傷及無辜，尤其，一些為了個人私利及恐怖犯罪分子，各國都應該給予嚴厲的懲罰。大陸近年原本僅由新疆地區發生的恐怖攻擊事件，漸漸向內地延伸，⁴⁵ 不但選擇車站或交通樞紐等作為攻擊目標，襲擊對象也不再侷限黨政機關或特定人員，一般民眾聚集之處也成為攻擊目標，不斷發生且複製無法防範的恐怖攻擊事件，致使大陸不得不加強各項防範與強調反對一切形式恐怖主義的決心。

四、反恐要加強國際合作

目前大陸已與美國、俄羅斯、印度、巴基斯坦、英國、德國等國家建立雙邊反恐合作機制或就反恐機制進行磋商。以美「中」反恐合作為例，美國聯邦調查局 (FBI) 在北京正式成立辦事處，使雙方能進一步加強在打擊販毒、武器走私、非法移民等跨國犯罪方面的合作。此外，其他如俄

⁴⁵ 王銘義，〈中國時報北京特派員〉：對近來不斷在北京、昆明、烏魯木齊發生的攻擊事件，境外輿論普遍認為與民族政策失控有關，但大陸當局與新疆關員仍極力澄清與民族政策無關，甚至還源源不斷對新疆援助各項資源，意圖緩解矛盾氣氛，但成效顯然有限。王銘義，「解讀中國：『烏魯木齊反恐戰親身體驗』」，2014 年 6 月 12 日下載。

「中」之間建立反恐工作組，印「中」及巴「中」之間也建立雙邊反恐合作機制，開展有效的反恐合作。⁴⁶大陸目前已與一百五十餘國建立軍事關係，另與美、英、法、日等十餘國設有安全防務磋商機制，積極以軍事外交強化其總體外交。⁴⁷

大陸通過「東南亞國家區域論壇」(ARF)、「亞洲相互協助與信任措施會議」(CICA)、「亞太安全合作理事會」(CSCAP)、「東北亞合作對話會」(NEACD)等組織倡議共同合作打擊恐怖主義。與「東南亞國協」(ASEAN)成員國共同發表《關於非傳統安全領域合作宣言》，共同打擊恐怖主義。大陸一再強調反恐要在聯合國憲章和國際法的基礎下進行，支持通過安理會第 1373 號決議案，簽署了 13 部國際反恐公約中的 11 部。

五、消除滋生恐怖主義的根源

2003 年 8 月 5 日，大陸駐聯合國代表陳士球在第 55 屆聯合國人權小組會議上就恐怖主義與人權議題發言時說：打擊恐怖主義應把重點放在消除恐怖主義產生的根源上。他說：當不公正、不合理的國際政治與經濟秩序需要得到改變，一些國家的經濟日益惡化，國際社會貧富分化懸殊，民族宗教矛盾深化時，恐怖主義便有可能藉機滋生與氾濫。縮小南北差距不僅有利於全球經濟的健康發展，也有利於從根本消除世界上許多不安定因素。國際社會應大力推進公平、公正、合理的國際政治、經濟與文化新秩序的建立，促進世界和平與共同繁榮。⁴⁸

六、利用上海合作組織反恐現況

基於國際間區域安全的考量，大陸積極參與許多國際重要反恐組織的運作，其中又以「上海合作組織」最為重要。上海合作組織 (Shanghai Cooperation Organization, SCO) 的前身是由大陸、俄羅斯、哈薩克、吉

⁴⁶ 陳侯吉，「『東突』活動及其對中共反恐政策之影響」，頁 231-232。

⁴⁷ 施子中，「中共反恐作為及其對區域情勢之影響」(2005 年 9 月 26 日)，2010 年 3 月 17 日下載，《中央警察大學反恐怖主義研究中心》，<http://trc.cpu.edu.tw/meeting/paper/94/0926/4.doc>。

⁴⁸ 人民日報，2003 年 8 月 6 日，第 3 版。

爾吉斯和塔吉克組成的「上海五國」會晤機制。2001年6月14日，「上海五國」元首在上海舉行第6次會晤，烏茲別克以完全平等的身分加入「上海五國」。6月15日，6國元首舉行了首次會晤，並簽署《上海合作組織成立宣言》，宣告上海合作組織正式成立。⁴⁹「上海合作組織」還簽署了共同對抗中亞地區伊斯蘭好戰組織暴力活動的《公報》，2004年1月，上海合作組織秘書處在北京正式成立。「2006年6月15日，上海合作組織成員國在上海國際會議中心簽署《上海合作組織五週年宣言》等10份文件，在打擊恐怖主義等「三股勢力」方面包括：批准《上海合作組織成員國打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義2007年至2009年合作綱要》⁵⁰的決議、《關於在上海合作組織成員國境內組織和舉行聯合反恐行動的程序協定》、《關於查明和切斷在上海合作組織成員國境內參加與恐怖主義、分裂主義和極端主義活動人員滲透管道的協定》。⁵¹

「上海合作組織」其具體運作方式為以下四個方面：

(一) 政治磋商、溝通與協調

各方應就恐怖主義的看法，在各個領域的反恐事項，以政治性的協商方式，消除分歧、強化共識。

(二) 法律的制定與完善

首先是對跨國恐怖主義犯行在刑事司法和相互引渡方面進行合作，其次是各方面應採取必要措施，包括制定國內立法，使恐怖主義、分裂主義和極端主義犯罪行為在任何情況下不得因為政治、思想、意識形態、人種、民族、宗教及其他相似性質的原因而被開脫罪責。

⁴⁹ 「『上海合作組織』正式成立」(2001年6月15日)，2010年8月20日下載，《BBC中文網》，http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1389000/13895822.stm。

⁵⁰ 「上海合作組織成員國元首理事會第六次會議聯合公報」(2006年6月16日)，2012年8月26日下載，《中國網》，<http://www.china.com.cn/chinese/HIAW/zhuanti/gjyj2/1243486.htm>。

⁵¹ 陳侯吉，「『東突活動』及其對中共反恐政策之影響」，頁230。

(三) 情報信息的交流

恐怖主義團體、組織與個人的情報，恐怖主義活動形式、方法和手段，以及資金來源的情報，已經查明及破壞的恐怖主義行動的情報，確保國家元首及其它國家領導人、外交代表機構和國際組織人員進行國事訪問，以及國際活動參與的安全情報，非法製造、獲取、販賣，轉讓及使用有毒和爆炸物質、武器、槍枝、彈藥、核武器、化學武器、生物武器和其他大規模殺傷性武器，以及可用於製造上述武器的原料和設備的情報。

(四) 執行取締行動

針對恐怖主義活動進行快速偵察行動，制定並採取協商一致的措施，預防、查明和懲治在本國領土上對其他國家實施的恐怖主義行動，並且預防、查明、防止向任何人員和組織提供用於從事恐怖活動的資金、彈藥、武器和其他協助，以及訓練從事恐怖主義人員的活動。⁵²

因毒品犯罪不僅威脅該地區國家的社會穩定，而且是恐怖主義和極端主義勢力活動的重要資金來源。該組織成員國都是毒品犯罪的最大受害者，十分重視禁毒合作，2004 年塔什干峰會上簽署《禁毒合作協定》，目前正積極落實這一文件。而阿富汗是本地區主要的毒品來源地，「上海合作組織」願意積極參與在阿富汗周邊建立「反毒帶」加強禁毒合作。2014 年上海合作組織在內蒙古自治區所舉行「和平使命 -2014」(Peace Mission -2014) 聯合軍演，成員來自於大陸、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克的軍隊，並且另有無人飛機、空中預警機 (Airborne Early Warning, AEW)，防空飛彈、坦克與裝甲車參與演習，演習規模為歷次上海合作組織之最。⁵³

⁵² 「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」(2001 年 12 月 12 日)，2012 年 3 月 16 日下載，《中國人大網》，http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2001-12/12/content_281315.htm。

⁵³ 蔡裕明，「反恐與維穩：新疆恐怖攻擊事件與近來中共反恐作為之研究」，戰略與評估第五卷第三期，頁 90。

七、加強反恐立法與執法

(一) 建立反恐維穩的國安體制⁵⁴

2014年1月24日中共中央政治局召開會議，決定設置中央國家安全委員會，由中共中央總書記、中央軍委會主席、大陸國家主席習近平擔任中央國家安全委員會主席，並於4月15日召開第一次會議。大陸的中央國家安全委員會之職責包含以下內容：第一、對外維護國家主權安全，對內維護政治安全的「雙安全觀」；第二、應對未知風險；第三、制訂與實施國家安全戰略，推動國家安全法治建設；第四、制訂國家安全工作方針政策；第五、研究解決國家安全工作的重大問題。中央國家安全委員會可能作為大陸內外所面臨的安全議題上的多方協調機構，職能涵蓋國防、軍事、經濟、外交、情報、恐怖攻擊、國內外重大突發事件、宣傳、涉臺政策與港澳政策等，並強調包含政治安全的11種安全觀，⁵⁵也重視國際安全所形成的命運共同體，因而從這些體制發展相關的訊息來看，大陸正建立以中央國家安全委員會為核心的反恐怖主義的國家安全體制。

(二) 推動內部反恐立法

911事件發生後，大陸全國人大常務委員會在同年12月29日舉行第25次會議，通過《中華人民共和國刑法修正案（三）》，對刑法進行補充修訂，增加與恐怖犯罪活動相關的17項新罪名，將多項恐怖行為列為刑事犯罪，並加重處罰刑責。「2006年6月29日《刑法修正案（六）》草案也第二次提交十屆全國人大常委會第21次會議審議」，至2015年8月29日已公布到《刑法修正案（九）》。⁵⁶大陸並制定《中華人民共和國反恐怖主義法》，為大陸境內反恐提供法源依據。2014年4月，在國家反恐怖工作領導小組帶領之下，公安部會同全國人大常委會法制工作委員會、國家安全部、工業和信息化部、中國人民銀行、國務院法制辦、武警總部等

⁵⁴ 蔡裕明，「反恐與維穩：新疆恐怖攻擊事件與近來中共反恐作為之研究」，頁80。

⁵⁵ 中共國家安全委員會所強調的11種安全觀：政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、信息安全、生態安全、資源安全與核安全。

⁵⁶ 汪毓瑋編，國際重要活動與國際反制作為大事紀（臺北：幼獅出版社，民96年），頁417。

部門成立起草小組。其內容包括了確定反恐的基本原則，規定反恐工作的機構及職責許可權，指出恐怖犯罪行為，並提出防範恐怖犯罪應該採取的措施，而使司法機關和執法部門有法可依。2015 年 2 月 4 日，在新疆維吾爾自治區第 12 屆人大 3 次會議上，與會代表又提出了「關於盡快制定《自治區實施反恐法意見》」的議案，以配合國家反恐法的實施。⁵⁷ 該法的內容包括：確定反恐基本原則、明訂反恐專責機構與權責、定義恐怖行為與刑責、提出反恐具體措施等部分。此外，大陸公安部宣布，將盡速配合立法機關，重點起草並修訂與反恐相關的法案，包括：《治安管理處罰法》、《禁毒法》、《消防法》、《護照法》與《出入境管理法》等法律。

（三）加強金融反恐

「金錢是恐怖主義的燃動力，沒有它，恐怖主義就無法運轉」。

在境內金融反恐方面，大陸在 2006 年 10 月 31 日通過《反洗錢法》。同時，大陸也修改《現金管理暫行條例》與《金融機構反洗錢規定》，並制訂《證券業與保險業反洗錢規定》。2012 年 4 月大陸還發布了《支付機構反洗錢和反恐怖融資管理辦法》。目前大陸已成立由 23 個單位組成的反洗錢跨部會聯席會議；另外，大陸銀行體系也建立「反洗錢金融交易支付監測中心」，並由中國人民銀行負責國內反洗錢與金融反恐的工作。在國際金融反恐方面，大陸正申請成為「反洗錢金融行動特別工作小組」（Financial Action Task Force, FATA）正式成員，並已在 2007 年 6 月成為 FATA 會員國。此外，大陸與白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克與俄國，成立一個防制洗錢的區域性組織；同時，也與美國就合作凍結恐怖組織與恐怖分子資金流通，發展雙邊磋商與合作。⁵⁸

八、倡導新安全觀

⁵⁷ 汪毓偉，「中國大陸制定首部反恐怖主義法草案之探討」，清流雙月刊，2016 年 3 月號，頁 11。

⁵⁸ 蔡明彥，「非傳統安全威脅論壇：中共反恐作為及其對區域情勢之影響」（2005 年 9 月 26 日），2010 年 3 月 7 日下載，《中央警察大學反恐怖主義研究中心》，<http://trc.cpu.edu.tw/meeting/paper/94/0926/5.doc>。

1999年3月26日，江澤民在日內瓦裁軍談判會議上講話時，第一次明確闡述了「新安全觀」的基本思想。他指出：「歷史告訴我們，以軍事聯盟為基礎、以加強軍備為手段的舊安全觀，無於保障國家安全，更不能營造世界的永久和平。這就要求必須建立適應時代需要的新安全觀，並積極探索維護和平與安全的新途徑。我們認為，新安全觀的核心，應該是互信、互利、平等、合作。」在2001年7月1日紀念中共成立80周年的講話中，江澤民再次強調了「新安全觀」的思想，並且把「合作」改為「協作」，雖是一字之改，確是對新安全觀更為精確的表述。⁵⁹「新安全觀」⁶⁰的互信是指超越意識形態和社會制度異同，放棄冷戰思維和強權政治心態，互不猜疑，互不敵視，各國應經常就各自安全防務政策以及重大行動展開對話與互相通報。互利，是指順應全球化趨勢發展的客觀要求，各國應再維護本國利益的同時，互相尊重對方的安全利益，在實現自身安全利益的同時，為對方安全創造條件，實現共同安全。平等，是指國家無論大小強弱，都是國際社會的一員，應相互尊重，平等相待，不干涉別國內政，推動國際關係的民主化。合作，是指以平等談判的方式解決爭端，並就共同關心的安全問題進行廣泛深入的合作，消除隱患，防止戰爭和衝突的發生。前外長唐家璇對大陸政府的主張和提倡的新安全觀做了全面的詳細的論述，應當是國際反恐、安全合作的指針。胡錦濤則呼籲要進一步健全反恐怖應急指揮機制和工作預案，不斷提高隊伍和裝備建設的水平，全面落實各項防範措施。要堅持立足預防、嚴密防範、主動出擊，高效處置、嚴厲打擊恐怖犯罪活動。⁶¹

中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席、中央國家安全委員會主席習近平4月15日上午主持召開中央國家安全委員會第一次會議並發表重要講話。他強調，要準確把握國家安全形勢變化新特點新趨勢，堅持總體國家安全觀，走出一條中國特色國家安全道路。習近平指出，

⁵⁹ 潘光，「全球反恐形勢與中國的反恐國際合作」，兩岸遠景論壇論文集，第三屆（2003），頁22。

⁶⁰ 「新安全觀的核心價值是互信、互利、平等、合作」，人民日報，2002年9月16日，第7版。

⁶¹ 人民日報，2003年9月27日，第1版。

當前國家安全內涵和外延比歷史上任何時候都要豐富，時空領域比歷史上任何時候都要寬廣，內外因素比歷史上任何時候都要複雜，必須堅持總體國家安全觀，以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依託，走出一條中國特色國家安全道路。貫徹落實總體國家安全觀，必須既重視外部安全，又重視內部安全，對內求發展、求變革、求穩定、建設平安中國，對外求和平、求合作、求共贏、建設和諧世界；既重視國土安全，又重視國民安全，堅持以民為本、以人為本，堅持國家安全一切為了人民、一切依靠人民，真正夯實國家安全的群眾基礎；既重視傳統安全，又重視非傳統安全，構建集政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、資訊安全、生態安全、資源安全、核安全等於一體的國家安全體系；既重視發展問題，又重視安全問題，發展是安全的基礎，安全是發展的條件，富國才能強兵，強兵才能衛國；既重視自身安全，又重視共同安全，打造命運共同體，推動各方朝著互利互惠、共同安全的目標相向而行。⁶²

九、建立反恐部隊，積極進行反恐演練

大陸除與外國進行聯合軍事演習外，亦在境內積極進行反恐演練；大陸政府對國際盛事保安工作高度重視，從積極成立包括公安、武警、外交等部門在內的安全保衛工作協調小組，又設保安指揮中心和情報中心，務必維護國際形象，2014 亞太經合會 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation) 於北京召開高峰會，這是習進平就任以來，大陸舉辦最重要的國際活動，不但北京，連新疆也進入高度防範與警戒的最高反恐準備，大陸負責安全的警方，並建立起一支能防範和處置各種形式恐怖暴力事件，「以反恐怖為重點的專業化快速反應部隊」。大陸對活動安全已經達到滴水不漏的防制，可以說只許成功不許失敗，大陸積極參與用軍事力量打擊恐

⁶² 「堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路」(2014 年 4 月 15 日)，2017 年 1 月 12 日下載，〈新華網〉，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm。

怖主義除說明重視「東突」造成的威脅之外，顯然也有與打擊恐怖主義無關的軍事意義之目的，⁶³ 因為這關乎大陸的國際形象和未來世界的舞臺。

柒、結論

總結來說，國際恐怖主義在大陸的活動已經構成嚴重的威脅，大陸領導核心、重要決策人物均發表堅決反對危害人類社會、世界和平，甚至稱為國際公害的恐怖主義，對其實施「嚴打」的策略。對外則加強和深化與國際社會、區域組織的合作，達到全面反恐的作為，但大陸會不會因為高壓壓迫邊疆地區的族群，而使反恐愈反愈恐，是考驗決策當局的應變機制。依大陸的政策而言，打擊「東突」勢在必行，而大陸的中亞政策很大程度上是取決於「東突問題」帶來的威脅，若是因為打擊邊疆地區國際恐怖組織，而使大陸變成國際恐怖組織攻擊對象，將是另一個大陸中央領導階層更棘手的問題。

(2016年3月16日收稿，2017年3月6日修正，2017年3月15日採用)

參考書目

一、中文部分

(一) 專書

王友龍，2015。你所不知道的IS。臺北：臉譜·城邦文化。

內幕編輯部，2013。習近平時代。美國：哈耶。

內幕編輯部，2013。習近平的難題。美國：哈耶。

余杰，2014。中國教父習近平。臺北：前衛。

余杰，2016。走向帝制：習近平與他的中國夢。臺北：前衛。

⁶³ Erkin Ekrem，「中國在新疆與中亞反恐作為與影響」(2010年6月18日)，2012年9月6日下載，《文件分享網》，<http://www.sharedocument.info/7332999176/>。

- 肖堂鏢主編，2012 年。中國社會穩定研究論述——第三卷。上海：學林。
- 時代編輯部，2013。習近平改革的挑戰。臺北：上奇時代。
- 陳德昇主編，2015。中共「十八大」菁英甄補與治理挑戰。臺北：INK 印刻文學生活雜誌。
- 張昆鵬，2014。新疆恐怖。臺北：領袖。
- 張五岳，2014。中國大陸研究。新北市：新文京開發。
- 董立文，2015。爭辯中的新疆問題與中國國家安全。桃園：中央警察大學。
- 楊恕，2005。轉型的中亞和中國。北京：北京大學。
- 楊潔勉等著，2003。國際合作反恐——超越地緣政治的思考。北京：時事。
- 潘小濤主編，2012。國情——維穩壓倒一切。香港：圓桌文化。
- 劉學鈞，2014。正視紛爭下的新疆問題。臺北：致知學術。
- Akbar S.Ahmed 著，蔡百銓譯，2003。今日的伊斯蘭：穆斯林世界導論。臺北：商周。
- James M.Smith & William C.Thoms 編，謝豐安、吳福生譯，2002。恐怖主義威脅與美國政府的回應。臺北：國防部史政編譯局。
- Joshua S. Goldstein 著。歐信宏、胡祖慶合譯。2003。國際關係。臺北：雙葉書廊。
- John Lewis Gaddis 著，2013。冷戰。北京：社會科學文獻。
- Richard J. Ellings & Aaron Friedberg 合著，余忠勇等譯，2002。2001-2002 戰略亞洲：權力與目的。臺北：國防部史政編譯局。
- Samuel P.Huntington，黃裕美譯，1997 年。文明衝突與世界秩序的重建。臺北：聯經。

(二) 期刊論文

- 王高成，2005 年。「近期亞洲地區恐怖主義研討」，國際反恐的作為及挑戰，臺北：中華歐亞基金會。
- 王逸舟，2004。「中國與非傳統安全」。國際經濟評論（北京），11-12 月。
- 巨克毅，2002。「全球化下的宗教衝突與基要主義」，全球政治評論（臺北），第 1 期，頁 59-86。

- 巨克毅，2004。「國際恐怖主義蓋達（Al-Qaeda）組織的意識形態與策略之分析」，全球政治評論（臺北），第6期，頁1-16。
- 巨克毅，2005年。「中亞新安全觀下美俄中戰略三角關係解析」，全球政治評論（臺北），第11期，頁1-18。
- 李淑雲，2005。「地緣政治與中亞五國民族問題」。俄羅斯中亞東歐研究，第4期，頁19-25。
- 汪毓璋，2004。「國際反恐怖主義作為」。臺中：中興大學全球和平與戰略研究中心。
- 翁明賢，2004。「國際恐怖主義與反恐行動的發展趨勢」，展望與探索（新北），1卷6期，頁1-4。
- 張建新，2004。「大陸之中亞外交政策——美國主導反恐戰爭後」，海軍學術月刊，38卷2期，頁10-23。
- 管文虎、陳春，2004。「反霸與反恐鬥爭淺析」，當代世界，第8期。
- 蔡明彥，2004。「國際恐怖主義發展與美國反恐作戰」。臺中：中興大學全球和平與戰略研究中心。
- 趙華勝，2002。「中亞形勢變化與『上海合作組織』」，東歐中亞研究，第6期，頁54-59。
- 謝福助，2002。「恐怖主義與反恐怖主義之難題」，淡江人文社會學刊，第11期，頁127-154。

（三）報紙報導與專文

- 張宏杰，2004。「蒙古文化在這個時代的遭遇」，議報周刊，2004年11月8日，第171期。
- 傅仁坤，2005。「中共中亞政策面臨挑戰」。聯合報，民國94年3月31日，第A2版。

（四）網路資料

- 丁學良，2012/12/4。「中國維穩體制是一個『次壞』選擇」。<http://city.udn.com/66943/4899495m>。

大紀元網站，2010/4/19。「清華研究：中國億萬巨資維穩 越維越不穩」，<<http://www.epochtimes.com/b5/10/4/19/n2881883.htm?p=2>>。

大紀元網站，2005/9/30。「BBC：『東突』宣布向中國開戰」，<<http://www.epochtimes.com/b5/5/9/30/n1069929.htm>>。

大紀元網站，2005/10/3。「中國政權嚴打疆獨 東突強硬派亟思反擊」，<<http://www.epochtimes.com/b5/5/10/3/n1073489.htm>>。

大陸網，2013/4/16。「2012 年中國國防白皮書」，<http://big5.china.com.cn/news/txt/2013-04/16/content_28555995_4.htm>。

美國之音，2013/5/2，「中國軍力發展系列報導（四）：武警維穩不能」，<<http://www.voacantonese.com/content/china-military-internal-security/1649318.html>>。

黃慧真，2012/11/6，「中國強力維穩 難掩『和諧社會』已失敗」，<<http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=w2u5S9CJZGAXB%2FzPg%2Fq7ahBURwZ%2FxCkoH%2BRnvuMETFyFJPab%2BY3LRYe8JFphZ835zhwf2vDfY3uWuHSPcCpD8VBMfwkqDmG3PBZa0uj%2BJQ4%3D>>。

新疆哲學科學網，2010/3/31，「政治學視野下的民族群體性事件及治理機制」，<http://big5.xjass.com./zy/content/2010-12/16/content_181658.htm>。

二、外文部份

書籍

Kiras, James, 2002. *Terrorism and Iregular Warfare*, in John Baylis et al., eds., Strategy in the Contemporary World. Oxford: Oxford University Press.

Nadine Gurr, Benjamin Cole, 2001 *The New Face of Terrorism: Threats from Weapons of Mass Destruction*, New York: IB Tauris Publishers.

Rashid Ahmed, Jihad., 2002. *The Rise of Militant Islam in Central asia*, New Haven : Yale University Press.