



從中國大陸維吾爾族問題論其反恐戰略之發展

陸軍中校 張琪閔

提 要

蘇聯解體後，美國成為世界強權，全球東西兩陣營可能發生核子衝突的機會降低。但是文明、種族、宗教衝突與環境、衛生等非傳統安全問題的嚴重日益突顯，形成對安全威脅的新來源。

其中反恐問題，基於各國國際戰略、政治利益與國內安全、治安等需求，以及「911事件」催化下，使各國更加重視此一議題，並立即提升「反恐」工作的重要性，中國自然也重視這樣的議題，並反映在其官方文件之上，其中透露了加強國際反恐合作與籌建反恐機制，同時利用在國際與國內兩方面，從法律、組織變革等手段加強反恐體制的籌建。

本文認為中國大陸籌建此一機制最主要的目的，在於打擊國內分離主義勢力，尤其是「東突」以及順應國際時勢達成國際戰略的目的。因此本文藉由中國大陸疆獨問題，探討其反恐政策、反恐作為、反恐機制的內涵，以及中國大陸反恐戰略與國家利益之關係。

關鍵詞：新疆獨立運動、東突、三股勢力、和平使命、上海合作組織

前 言

日前高雄市長陳菊在高雄市電影圖書館播放世界維吾爾代表大會(World Uyghur Congress)主席熱比婭相關的紀錄片「愛的十個條件」，同時還計畫邀請來臺訪問，此不但觸動了中國大陸敏感的民族問題與分離主義的敏感神經。行政院長吳敦義為避免觸怒中國大陸，對剛起步的兩岸和解造成傷害，不得不以該團體成員多裏坤·艾沙屬遭國際

通緝之恐怖分子，而認定熱比婭亦與恐怖組織相關聯，而以具有可能危及國家安全與損害國家利益為由拒絕入境。我政府發布此一拒絕熱比婭入境的理由，引起學界以及民運人士譁然，而這樣的立場與中國大陸政府如出一轍，同時也隱約透露出中國大陸民族問題與其反恐威脅兩者之間的關連性。

中國大陸認定「東突」為恐怖組織且是破壞社會穩定的主要威脅之一。遠在2001年『911事件』發生之前，中國大陸長期以來

就視『分離主義』為國家安全的重大威脅，「東突」獨立組織是中國大陸境內分離主義中最活躍的。2002年中國大陸國務院辦公室還發表了一篇《東突恐怖勢力難脫罪責》的文章，表示至1990年起境內外的東突組織至少製造了200餘起的恐怖暴力事件，¹因此中國大陸也將其定調為恐怖組織。並要求聯合國以及美國認同「東突」為恐怖組織。但是「反恐應目標明確，證據確鑿。反恐不能有『雙重標準』，也不能與特定的國家、民族或宗教掛鉤。」²看其本意，中國大陸欲借恐怖主義之名，將民族主義、社會內部矛盾納入安全政策必須解決的議題。

中國大陸國內民族與領土分裂的威脅自中國大陸建政迄今都未曾消失過的，過去中國大陸建政初期將一切社會矛盾都歸於階級鬥爭，並將國內領土分裂的危機視為是西方資本主義國家操弄的結果。然而中國境內各民族矛盾的成因十分複雜，列強的操弄僅是助因而非根源，根源是在於長期以來的政治、經濟與文化上的矛盾與民族政策失誤所致。

自911事件之後，國際政治主要關注點在於反恐，國際間轉向於如何打擊恐怖主義的威脅。中國大陸認知到全球議題圍繞在「反恐」時，是可解決多年疆獨、藏獨手段『人

權爭議』的契機。因此中國大陸許多學者對於911事件後國際局勢存在著樂觀的態度。

但是對美國而言，藉主導反恐的議題能在全球發展區域戰略的優勢，以及增加干涉各區域事務的正當性與機會，更能趁機形成對中國大陸的戰略「包圍」之勢。美國的「全球反恐戰爭」卻不全然只是創造了中國大陸的契機，同時更為中國大陸帶來了挑戰。本文企圖釐清中國大陸重視反恐的國際目的與實際上在911事件後國際局勢中之戰略損益。

新疆問題與中國大陸政策

探究新疆獨立運動的部分原因，應當源於過去痛苦的歷史記憶。從中國歷代以來漢唐等盛世為了開疆闢土，而對新疆等少數民族進行征伐，在歷史上已經形成傷害，每當改朝換代，西域的邊疆政策即是當政者的重要課題。清代在歷次平亂中的殺戮與民國成立後軍閥佔據新疆，都對新疆人民進行無情且殘酷的剝削，種種歷史因素都使得新疆人民對中國當政的政權產生不滿。³

一、新疆問題的歷史源由

新疆獨立運動的思想起源是泛伊斯蘭主義與泛突厥主義。泛伊斯蘭主義是19世紀阿富汗人馬丁所提出的，是以聯合所有伊斯蘭

1 中國大陸國務院，「東突恐怖勢力難脫罪責」，2004年5月20日，<http://www.china-embassy.ch/chn/xwss/t114186.htm>

2 「中國闡明反恐立場合作打擊“東突”」，人民網，2003年1月21日，<http://www.people.com.cn/GB/junshi/60/20030121/911673.html>

3 謝劍，「反恐聲中談疆獨—伊斯蘭『東土運動』評議」，歷史月刊，168期(2002年1月)，頁59-65。

國家，創立統一的伊斯蘭政治實體的主張。泛突厥主義則是源起於聯合所有突厥斯坦語系的民族，建立統一的突厥斯坦帝國，重建當年奧圖曼土耳其帝國的雄風。20世紀初期這樣的思潮開始流入新疆，流亡國外的麥斯伍德、穆罕默德·伊斯敏等人發起了「東突厥斯坦獨立運動」。1993年11月在英國人的支持之下，於喀什成立「東突厥斯坦伊斯蘭共和國」，雖然僅成立三個月，卻是「東突厥斯坦獨立運動」的開始。⁴

新疆獨立運動(簡稱疆獨運動或疆獨)，又稱東土耳其斯坦獨立運動或東突厥斯坦獨立運動，是指中國新疆地區(東突厥斯坦)的民族主義、宗教主義和分離主義運動。⁵

911事件發生後，中國大陸除立即響應美國反恐號召外，並以「危害國家基本利益」為名，處決與新疆獨立運動相關的人士。中國大陸更指出疆獨組織與「基地」恐怖組織有相互聯繫。因此中國大陸除附和美國反恐之外更趁機清理內部，中國大陸建政後新疆的民族衝突事件、中國大陸認為維吾爾族引起重大騷亂事件一覽表，如表一、二。

表一 中國大陸建政後新疆的民族衝突事件

時間(年)	事 件 經 過
1949 1959	烏斯滿與賈及木汗(哈撒克族)、堯樂博士(維吾爾族)等人於哈密、庫車、昌吉等地發動武裝抗暴，1959年被平定。
1959 1962	1958年毛澤東發動「大鳴大放」，新疆文教廳長孜牙·賽買探等人批評中國大陸的民族政策後遭清算，因此逃往蘇聯成立「東土耳其斯坦民族解放委員會」倡言獨立，並預計當時有邊民發生兩次暴亂並且相繼逃往蘇聯計有數萬人之多。

1973	和闐、喀什發生暴亂，死傷超過300人。
1976 1977	1976年毛澤東死後，新疆發生衝突事件，1977年俄邊境的伊犁河一帶成立哈薩克族的武裝的反共部隊。
1978	伊犁、塔城發生暴亂，參與人數在2000人以上，中國大陸幹部亦有人被打死。後中國大陸派軍平亂。
1980 4月	阿蘇克市發生維吾爾人與漢人爭執，維吾爾人被殺，因此引發大規模衝突，大批維吾爾人衝入阿蘇克市搶奪漢人財物與住處，兩天後才平息。
1980 9月	一名和族士兵駕軍車撞死維吾爾人，當維吾爾人主導的法院判該士兵死刑時公安部門拒絕執行，軍方的立場亦偏袒該名士兵威脅法院若執意如此，則不惜武力相向，使法院屈服但是卻加深維、漢兩族的嫌隙。
1981	喀什因一名漢族農民為爭用水渠而發生口角殺死一名維族人。此事再度引發大規模反漢暴動。
1985 12月12日	烏魯木齊6所高校共2000人發動反核遊行；19日再度於校園內示威，後中國大陸派警力鎮壓，因而發生流血衝突。
1989	烏魯木齊發生群眾攻擊中國大陸政黨機關事件。
1990	南疆比鄰的喀什地區的阿克陶巴仁鄉發生近年來規模較大的民族衝突事件。當時有人主張發動「聖戰」把異教徒趕出去與建立「東土耳其斯坦共和國」、「自中國分離」等口號。造成22人死亡除了平民還包括6名公安與1名鄉幹部。
1992	農曆年期間回教分離分子在烏魯木齊以定時炸彈炸燬一輛大客車，造成6人喪生20餘人受傷的慘劇。
2009 6月26日	2009年6月26日，廣東省韶關市的港資玩具廠發生了一起漢、維工人團體鬥毆事件，並導致2名維吾爾族工人死亡。因為該事件處理事態不明，維吾爾族在新疆主要城市烏魯木齊開始針對該刑案展開一系列示威抗議。抗議持續至7月5日，和平示威者集中於人民廣場，人數約有200至300名維吾爾族人，警方即強行驅散，帶離現場且拘留約70餘人，並聲稱此種強硬手段已迅速控制了局面。3個小時後，即有維吾爾族人在烏魯木齊市區人民廣場、解放路、大巴扎、新華南路、外環路等多處襲擊警察、武警、路人，砸毀店鋪及車輛。

資料來源：參照王維新《新疆獨立問題探討》及烏魯木齊七五事件－維基百科之內容，由筆者整理成表。

4 劉瀟瀟，「『東突』恐怖主義與中國政策」，學術探索(江蘇)，2004年第10期(2004年10月)，頁84—85。

5 <http://新疆獨立運動，維基百科，自由的百科全書.htm>，2010年4月20日。

表二 中國大陸認為維吾爾族引起重大騷亂事件一覽表

中 國 大 陸 認 為 維 吾 爾 族 引 起 重 大 騷 亂 事 件 一 覽 表			
時 間	事 因	傷 亡 情 形	備 註
2008.8.4	喀什邊防支隊晨訓時遇襲。	14名武警當場遇害，2名送醫途中死亡，另有16人受傷。	
2009.6.26	吐魯番。	近35人死亡，11名暴徒被警方當場擊斃，另有21名警察與平民受傷、4名暴徒被捕。	
2009.6.28	和田市暴力襲擊案。	近70人被捕全疆清真寺被武警控制156死。	最嚴格的安 保措施
2009.7.5	烏魯木齊人民走上街和平抗議，為死者討回公道維吾爾人和漢族人發生衝突，引發數千名維族人士上街抗議，與警方爆發衝突。	近300人以上的人數死亡，1721人受傷。	史稱「七五 事件」。
2011.7.18	和闐暴徒持刀衝進派出所襲擊民警、縱火並挾持人質。	14名暴徒死亡，4名暴徒被捕，6名人質獲救，1名民警遇難	
2011.7.31	維人在喀什市當街砍殺縱火。	6名民眾死亡，28名民眾受傷。	
2012.2.28	疆獨組織成員在新疆葉城縣持刀斧砍殺無辜。	15人死亡，7名暴徒被擊斃，2人被捕，14傷。	兩會召開的 敏感時期。
2013.4.23	喀什巴楚縣發生「嚴重暴力恐怖案」。	15位當地民警、社區工作人員遇害，6名嫌犯喪生，8人被捕	
2013.6.26	新疆鄯善縣魯克沁鎮派出所等地遭維人襲擊。	釀成24死21傷、	
2013.10.28	來自新疆和闐的3名維人在北京天安門廣場發生衝撞事件。	逮捕5名維族人，38傷，其中肇事車內3人死亡。	中國大陸定 調 恐 怖 攻 擊。
2014.2.14	新疆阿克蘇烏什縣暴力恐怖襲警案。	2市民及2民警受傷。	
2014.3.1	雲南省昆明火車站晚間發生10多名蒙面暴徒砍人事件。	已造成29死（若加上4名被警方擊斃嫌犯，共33人死亡）、143人受傷	
2014.4.30	新疆烏魯木齊車站南站外恐怖事件。	3死79傷，死者包括2名當局口中的暴徒	
2014.5.6	廣東省廣東火車站砍人事件。	6人受傷	
2014.5.22	新疆烏魯木齊沙依巴克區公園北街早市。	39名民眾死亡，94人受傷。	
2014.7.29	中國新疆再發生暴力恐怖攻擊事件，喀什莎車縣發生嚴重暴恐攻擊案。	造成數十名漢維群眾傷亡，警方現場擊斃暴徒數十名。	

資料來源：筆者整理。

1. 王鵬捷，《中央網路報》(近年多起事件 陸定調維族攻擊)2014年4月30日，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=102740081，檢索日期：103年5月1日；
2. 王珏，《中央網路報》(「東突」猖獗 魔爪伸出疆外)2014年5月7日，<http://paper.wenweipo.com/2014/05/07/CH1405070006.htm>，檢索日期：103年5月7日；
3. 王鵬捷，《中央網路報》(李克強：烏魯木齊暴恐案令人髮指 抓緊緝捕暴恐分子)2014年5月22日，http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=102766476，檢索日期：103年5月22日
4. 《蘋果日報中國新聞，臺灣》(近年維人攻擊案例)，2014年5月23日，版A14。

二、中國大陸對新疆政策的誤失

中國大陸於1949年9月25日據得新疆，在建政之初，中國大陸制定一連串的措施與政策，造成了新疆對於漢族的仇恨加劇。早期中國大陸利用龐大的軍隊經營控制新疆，在新疆成立農業師與建築部隊(即是指生產建設兵團)共計約17.5萬人，成員中混雜有一般青年、轉業軍人更有勞改罪犯等，這樣懷著「發配邊疆」心情的部隊，破壞了新疆的原有生產體系，更使漢維之間的衝突時有所聞。⁶再者中國大陸對少數民族的風俗與宗教的不尊重，例如無神論、社會階段演化論與民族自決論使得新疆人民產生反彈。

中國大陸在江西蘇區時期編撰了《中華蘇維埃共和國憲法大綱》。第14條中即明言承認中國境內各少數民族的自治權。甚至還鼓吹願意幫助少數民族獨立建國，但是建政之後，所有官方文件再也看不到「自決」的字眼只看到了自治。周恩來更特地發表演說，說明中國大陸之所以不講自決和不建立蘇維埃式的聯邦，是因為解放後中國境內已無民族受到壓迫，故無自決之理，而中國的國情僅適合自治而非自決。中國大陸民族政策的理論也是造成中國大陸今日民族問題困境的原因之一。

三、新疆分離運動的形成與現況

新疆獨立運動其實早在中國大陸建政之前已經存在。運動的參與者認為，現時新疆維吾爾自治區(即獨立人士所指的「東突厥斯坦」)本來是一個獨立國家，但在清朝初年時

被清朝吞併，但清朝末年才設立行省，為維護當地居民的獨立自主，應該重新脫離中國的統治，獨立成為一國。

19世紀中期，阿富汗人哲馬丁魯提出了聯合所有回教國家，創立統一的回教政治實體的主張，開創了泛回教主義運動。泛突厥主義運動源於沙俄統治下受泛斯拉夫主義壓迫的韃靼人，其目的是要聯合從小亞細亞到中亞的所有突厥斯坦語系的民族，建立一個統一的突厥帝國，重振當年奧圖曼帝國的雄風是這兩種思潮極端分子的理想。一個世紀以來，這兩種思潮在新疆的表現就是“東突厥斯坦獨立運動”。

「東突厥斯坦伊斯蘭運動」是一個由伊斯蘭原教旨主義分子組成的，前蘇聯解體後，此組織擴散至前蘇聯中亞地區國家，也多次製造爆炸事件，上海合作組織正是為了打擊恐怖組織而成立的。因為東突厥斯坦伊斯蘭運動與賓拉登的基地組織關係密切，很多成員本身就是基地組織的成員，所以新疆獨立運動被中國大陸和美國認為是叛亂和恐怖主義活動，新疆獨立運動情況，如表三。

2009年烏魯木齊共發生3次衝突事件，分別在7月5日、7月7日與9月3日、4日。

7月5日事件的10天前為兩名維吾爾族人在韶關旭日玩具廠群體鬥毆事件中身亡，7月5日新疆警方拘留70餘名維吾爾族和平示威者，熱比婭和其領導的世界維吾爾大會被中國官方認為是事件的幕後主使，熱比婭否認中國政府的指控，並要求聯合國獨立調查。

6 鄧力群，當代中國的新疆(北京：當代中國出版社，1991)，頁79。

表三 當代新疆獨立運動情況

日 期	事 件
1992年	以土耳其退役將校力薩 別金為指導中心，在伊斯坦堡舉辦「東土耳其斯坦民族大會」。
1993年	由新疆和閩人買買提托乎提和阿不都熱合曼在中國境外發起成立東突厥斯坦伊斯蘭運動（簡稱東伊運），其宗旨是在新疆建立一個政教合一的「東突厥斯坦伊斯蘭國」。該組織於同年解散。
1996年	買買提明·艾孜來提在土耳其建立東土耳其斯坦解放組織，其宗旨是通過暴力恐怖手段，在新疆建立「東土耳其斯坦」。
1996年 6月	旅居德國的部分新疆籍人在德國慕尼黑市建立東土耳其斯坦信息中心。同年11月，學生運動家多里坤·艾沙在慕尼黑市召開第一屆「世界維吾爾青年代表大會」
1997年	艾山·買合蘇木和阿不都卡德爾·亞甫泉再次發起東伊運。同年，該組織策劃新疆烏魯木齊公車爆炸案。
2000年	新疆漢族與維吾爾族混居情況，紅色以漢族佔大多數，愈深紅色表示維吾爾族愈少。深藍色的喀什與和田維吾爾族佔了9成，淺藍色維吾爾族佔7成。橙色的阿勒泰由哈薩克族與漢族混居，兩族各佔一半。
2002年 9月11日	聯合國將東伊運加入恐怖組織名單。
2003年 10月2日	東伊運發起人之一艾山·買合蘇木在巴基斯坦、阿富汗邊境的一次反恐怖聯合行動中被巴基斯坦軍隊擊斃。
2004年 4月16日	「東土耳其斯坦民族大會」與「世界維吾爾青年代表大會」兩個組織在德國慕尼黑市合併為新的單一組織「世界維吾爾代表大會」（簡稱世維會）。
2004年 9月14日	東突厥斯坦流亡政府在美國華盛頓成立。
2005年 9月29日	東土耳其斯坦解放組織以錄像方式用維吾爾語向外宣布開始動用一切手段向中國大陸政府發動武裝戰爭。同年10月6日位於中華人民共和國境內的東土耳其斯坦解放組織天山獅子隊通過東土耳其斯坦信息中心向BBC轉交了一份聲明，正式向中國大陸政府展開武裝活動。
2006年 11月	諾貝爾和平獎候選人熱比婭·卡德爾被選為世維會第二屆主席。

2008年	新疆反政府示威發生。4月11日，中國大陸公安部發現東土耳其斯坦解放組織策劃在北京奧運期間發動暴力襲擊，包括了對外國記者、遊客、運動員進行綁架。
2008年 8月4日	中國大陸新疆維吾爾自治區西部城市喀什遭遇恐怖襲擊，喀什邊防武警部隊被兩名維吾爾族男子用爆炸物等襲擊，造成16人死亡、16人受傷。警方初步懷疑是東伊運所為。
2008年 8月10日 凌晨	中國大陸新疆維吾爾自治區西部城市庫車發生爆炸案，導致至少兩人死亡，另有五名犯罪嫌疑人被當場擊斃。爆炸案系不法分子乘計程車向當地公安機關和工商管理所等處投擲自製爆炸物所致。五名犯罪嫌疑人被當場擊斃，炸毀兩輛警車。其間，兩名公安民警和一名保安負傷。
2009年 7月	烏魯木齊騷亂爆發，3000名維吾爾族人衝上街頭，部分以遊行為誘餌吸引警力，另外在小巷展開種族屠殺，屠殺平民不分男女老幼，連未戴頭巾的維吾爾婦女也被襲擊，造成184人死亡，其中漢族137人(男111人，女26人)，維吾爾族46人(男45人，女1人)，回族1人。新疆首府烏魯木齊聚居了超過75%的漢人，7月7日數千名漢人開始上街抗議，情緒激動。中方指暴亂只是由熱比婭策劃，強調與民族、宗教等問題完全無關。
2009年 7月14日	基地組織威脅要為死去的維吾爾人對中國大陸報復，矛頭直指北非五萬名中國人。

資料來源：<http://新疆獨立運動，維基百科，自由的百科全書.htm>

7月7日數百名至一萬名持有自製武器的漢人走上烏魯木齊市的大街，與警察和維吾爾族民眾發生了衝突。

9月3日數萬漢人走上街頭，遊行到烏魯木齊市人民廣場，抗議「扎針黨」橫行。警察、武警全面出動，與示威民眾發生衝突。9月5日新疆公安廳廳長柳耀華被免職、烏魯木齊市委書記栗智也被免職。

2010年4月24日，中央宣布免去王樂泉新疆自治區黨委書記的職務，調任中央政法委副書記；新疆的黨務工作，由原中國大陸湖南省委書記張春賢接替。⁷

「911事件」後中國大陸的反恐作為

一、中國大陸對恐怖主義的詮釋與認知

在美國全球反恐戰爭的佈局之下，中國大陸成為重要的一環，因此中國大陸對恐怖主義的詮釋相對的愈趨重要。本章節提出原則性的解說，從國際社會與大陸學者對恐怖主義的定義來探討，並研究恐怖主義定義爭議之處。

(一)恐怖主義的意涵

最主要在於介紹恐怖主義的原則性概念。試圖從大陸學者與國際社會對於恐怖主義的闡述來釐清恐怖主義的定義。普遍認知上恐怖主義具有暴力的特質，但是除此之外其中的內涵則有諸多爭議。即使國際上訂立許多反恐的公約，制定許多規定要求世界各國遵循，但是回歸源頭究竟怎樣是依怎樣標準卻始終無解。

1.恐怖主義的定義

A王少軍：

恐怖主義是暴力實施者基於政治目的，對非武裝人員有組織的使用暴力，或以暴力相脅迫的行為，其目的是以特殊的手段把一定的對象置於恐怖之中，逼迫其從事原本不願做的事情。⁷王少軍強調了恐怖主義具有政治性、組織性、暴力性，並且是以影響心理

為目的。

B葉衛平：

以行為、目的與效果三方面來判對恐怖主義的定義：「恐怖主義具有1.暴力性－以暴力為手段。2.政治性－恐怖主義為一種政治方法，恐怖組織的目的是為了訴諸自己的政治理想。3.恐懼性－恐怖分子破壞的目標主要是為了營造出心理恐懼，在社會上形成恐懼不安的氣氛。」⁹

C陸偉忠：

當代恐怖主義具有下列特點：1.非國家主體性－恐怖主義威脅的構成不是由主權國家所構成的，而是由恐怖組織、恐怖分子的非國家行為體。2.跨國性－當恐怖主義因為具有跨國性，因此必須走國際反恐合作之路。3.危害性－恐怖主義不僅僅只是在於製造人員傷亡，最重要的是營造社會恐懼的氣氛。¹⁰

D楊潔勉：

恐怖主義是指以非法、非理性、違反人類社會公認的準則方式，用暴力、威脅或其他破壞性的手段來實現自己的政治或其他非純利己目標的思想邏輯和實踐活動。¹¹

E戴鳳秀：

「恐怖主義是一種信奉極端化思想，追求極端化目標，相信並推崇採用極端殘忍手段，以期實現其極端目的的反人類、反社

7 <http://烏魯木齊七.五事件, 維基百科, 自由的百科全書.htm>, 2010年5月20日。

8 王逸舟, 恐怖主義溯源(北京: 社會科學文獻出版社, 2002年), 頁12。

9 葉衛平, 應對與安全(北京: 中國人民出版社, 2004年), 頁267-268。

10 陸忠偉, 非傳統安全論(北京: 時事出版社, 2003年), 頁302、頁307。

11 楊潔勉等著, 國際合作反恐(北京: 時事出版社, 2003年), 頁17。

會、反文明、反人民的暴力性政治勢力」。¹²

F胡聯合：

恐怖主義的內涵包括下列幾項特徵：

1.恐懼性或心理戰－恐怖主義目的並非是單純為打擊其施暴的對象，而是在想引起社會大眾的恐慌。2.暴力性或破壞性－恐怖主義以暴力為手段達成其所欲得到的訴求。3.政治性或社會性－恐怖主義僅是達到目的的一種手段而非目的。4.宣傳性或宣揚性－恐怖主義行動的效果在於引起社會大眾注意，使其知道主張之訴求。5.違法性與犯罪性－違法使用暴力與破壞社會穩定是其違法性之具體體現。¹³

G李智慧：

恐怖主義是將恐怖奉為教條的一種思

潮，是把恐怖主義和行為系統化和持久化的犯罪，以達到某種政治目的或社會目的的犯罪，大陸學者對於恐怖主義的定義，如表四。¹⁴

(二)中國大陸對恐怖主義的法律詮釋

1937年日內瓦會議上通過《防止和懲治恐怖主義公約》指恐怖行為是指「直接反對一個國家，而其目的與性質是在個別人士、個人團體或公眾製造恐怖的犯罪行為」，¹⁵並且規定了5種屬於恐怖主義的行為，這是世界第一部防治恐怖主義公約，也給予了中國大陸後來於法律上定義恐怖主義的思考基礎。

1997年中國大陸所修訂的刑法中，「恐怖活動」就是恐怖主義的行為，其《刑法》

第120條：「組織、領導、參加恐怖組織

表四 大陸學者對於恐怖主義的定義

學者	組織	手段	目的
王少軍	以有組織的方式	以暴力手段	迫使當政者或特殊對象屈服，來達成訴求
葉衛平	具有組織性	以暴力手段達成政治性的訴求	僅是為了營造不安氣氛，破壞目標的則是任意選擇。
陸偉忠	恐怖主義具組織性，但是強調非國家為主體	具備跨國的性質、以暴力為手段並具有政治目的	主要目的在於製造恐怖氣氛而非實體破壞
楊潔勉	並非強調必定需組織	手段具備暴力性、並具備政治性。最重要的是行為背後有思想指導	主要目的在達成政治性的訴求
戴鳳秀	個人與組織都可為恐怖主義的主體	具備極端性，即是極端暴力、極端反社會與極端反政府等	主要在追求極端化的目標顛覆一切現狀
胡聯合	具備組織性	具備恐懼性、暴力性、政治性與社會性並且認為恐怖主義僅是手段而非目的	引起社會大眾注意宣揚期主張
李智慧	任何個人、集團與國家都可為恐怖主義的主體	使用威脅或毀滅的手段	主要目標在於達成政治性目的與社會目的

資料來源：筆者整理相關著作後，自行製表。

12 戴鳳秀，反恐怖戰略與對策(北京：當代中國出版社，2003年)，頁40。

13 胡聯合，第三只眼看恐怖主義(北京：世界知識出版社，2002年)，頁7-14。

14 李智慧，反恐學(北京：人民出版社，2003年)。

15 馬德才，「反恐主義的法律架構」，法令月刊，第45卷第六期，頁66。

罪」。¹⁶中國大陸有關的司法解釋，「恐怖活動」一般是指採取暴力(如爆炸、暗殺、綁架人質、劫機等)或恫嚇等手段，旨在威脅政府、社會，危害社會公共安全(即在不特定多數人的生命、健康和公共財產安全)的行為，且設有專門條文，明確指出應當「懲治」恐怖主義。¹⁷

(三)中國大陸將恐怖主義與「三股勢力」連結思考

恐怖主義對中國大陸而言是國家安全威脅的一大來源之一。因此在「配合美國反恐」、「非傳統安全概念中的國家安全需求」與「和平發展的目標」等三方因素影響之下，使得中國大陸相較於其他各國，打擊恐怖主義所代表的含意是較為複雜的。

對中國大陸而言，「恐怖主義」不單只是直接對社會秩序與安全的破壞而已，其中蘊含許多國際戰略操作的意涵，包括利用這樣的契機加強社會控制、利用國際反恐之機會遂行其國際戰略、滿足國內社會安全需求與防止美國等強權利用反恐打擊之名對亞太與中亞等中國大陸週邊區域進行戰略部署。

在中國大陸對恐怖主義的認知裡，認定恐怖主義即是「分離主義、分離主義與宗教極端主義」是「三位一體」的概念，即「以

分裂為目標、以宗教為外衣、以恐怖為手段的政治勢力。」¹⁸而這樣的目標更是指向「東突」，即是新疆獨立運動的組織。因此中國大陸於2003年公布了恐怖組織名單：東突厥斯坦伊斯蘭運動、東突厥斯坦解放組織、世界維吾爾青年代表大會以及東突厥斯坦信息中心。這些組織的目的均在於「分裂國土」。

中國大陸對於恐怖主義認知的目的在於「達到國際戰略目的」、「加強社會控制」與「防止國土分裂」為目標，以譴責暴力行動為藉口。

(四)中國大陸對恐怖主義威脅的認知

1.從地緣層面檢視：

中亞地區存在著民族、毒品與宗教等複雜的安全問題。中亞五國自蘇聯解體後，前蘇聯紅軍退出中亞，使中亞呈現權力真空狀態。¹⁹因此中亞呈現著極不穩定的狀態，內亂與恐怖攻擊事件頻傳，對中亞五國而言，分離運動、反政府伊斯蘭教組織與恐怖主義幾乎可說是同義詞。而又由於中亞的情勢混亂，毒品、走私等問題更造成中國大陸邊疆治安的挑戰。

中國大陸合理認為，由於新疆與中亞地理區域比鄰，並且同屬分離組織、反政府伊

16 《中華人民共和國刑法》第120條：「組織、領導和積極參加恐怖活動組織的，處三年以上十年以下有期徒刑；其他參加的，處三年以下有期徒刑、拘役或者管制。犯前款罪並實施殺人、爆炸、綁架等犯罪的，依照數罪併罰的規定處罰。」

17 蕭揚，中國新刑法學(北京：中國人民公安大學出版社，1997)，頁340-343。

18 「俄人質事件預警中國反恐機制」，鳳凰網，<http://www.phoenixtv.com.cn/home/phoenixweekly/159/14page.html>

19 張錫模，中亞區域安全淨評估(臺北：遠景，2004年8月)，頁4。

斯蘭教組織可依靠走私毒品與洗錢共同籌措資金來源，中亞分離勢力勢必與中國大陸境內之「東突」組織必然有密切關係且有一定程度的合作。

2. 從民族與主權問題層面檢視：

中國大陸國內民族與領土分裂的威脅自中國大陸建政迄今都未曾消失過的，對於國內領土分裂的危機都視為是西方資本主義國家操弄的結果。而後中國大陸意識到根源是在於長期以來的政治、經濟與文化上的矛盾與民族政策失誤所致。因此中國大陸致力的重點在於弭平國內民族矛盾與領土分裂的危機，認定分離主義運動為恐怖主義，主要用意即進行打擊與鎮壓時能有著力點以確保領土主權的完整。

3. 由社會治安與穩定層面檢視：

由於恐怖活動的暴力特質成為破壞社會穩定的亂源。恐怖組織藉暴力破壞的手段達成訴求的特質影響社會穩定，破壞了經濟發展必須的環境。更使得其國內反政府的訴求起了帶頭作用。例如東突分子在國內製造暴亂、法輪功在天安門廣場自焚等事件。

二、中國大陸反恐機制建構

911事件後中國大陸中央成立「反恐協調領導小組」統籌協調並督導各單位，結合原本即存在突發事件處理的機制，即成為「反恐制變」的體系。從下即針對中國大陸反恐指揮體系之結構、指揮關係(中國大陸反恐體系指揮示意圖，如圖一)與職責分別下列敘述：

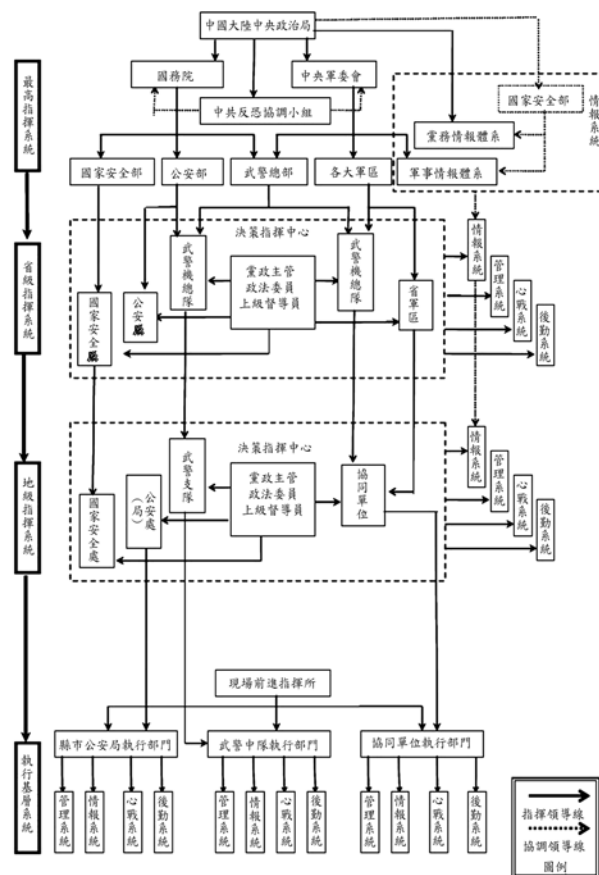
(一) 反恐聯合指揮結構

中國大陸的政府體制是由領導層級制的縱向結構與按照職能區分的橫向結構交織而成。²⁰

1. 縱向結構

(1) 最高領導指揮系統：

由中國大陸中央政治局與下屬的中央宣傳部、調查部、聯絡部；中央政法委員；中



圖一 中國大陸反恐體系指揮示意圖

資料來源：周永祥，〈中國大陸建構中之反恐機制研究〉，政治作戰學校政治研究所，碩士論文，2006年

20 張永桃，當代中國政治制度(南京：南京大學出版社，2004年)，頁99。

央軍委會與下屬的各大軍區、武警總部、國務院與下屬的國家安全部、公安部等機構。

(2)省級(直轄市、自治區)聯合指揮系統：

省級黨政主管、省政法委員、公安廳、武警總隊、武警機動師、省軍區、以及中央層級之部門下屬對口單位。

(3)地級(省轄市、州、盟)聯合指揮系統：

該層級黨政主管、政法委員、公安處、武警支隊、協同單位。

(4)縣級：

縣市公安局、武警中隊、協同單位與上級設立之前進指揮所。

2.橫向系統

可分為指揮決策中心、心戰系統、情報體系、後勤體系、管理部門等五大系統。

(二)各縱向層級與橫向部門之功能

1.縱向部門之功能

(1)第一層：中央指揮中心

由中國大陸國家領導人胡錦濤擔任，成立「反恐協調領導小組」並且納編各相關部門之領導人與黨政法體系之重要官員制訂全國反恐相關政策。

(2)第二層：省級聯合指揮系統

負責該地區反恐事宜之政策擬定與突發事件之決策指揮。並且指揮運用同級之情報系統、心戰系統、後勤系統與管理系統。領導地級聯合指揮系統執行反恐處突工作，擔任跨區協調與調配工作。

(3)第三層：地級聯合指揮中心

中國大陸目前地級尚未建構專責的反恐

辦公室，但是中國大陸已具備處突應急的系統。因此該層級的工作應當回歸中國大陸本身之反恐應急的體制。

(4)第四層：前進指揮所

按照中國大陸危機處理之機制，領導指揮層級之官員大多最少由地級官員出任，並且統籌運用當地公安、武警與駐軍以及上級單位支援之專業部隊處理突發或恐怖攻擊事件。

2.橫向部門之功能

(1)指揮系統：

平時負責情報情資綜整與政策制定；定期召開會議與建立預警系統；協調與劃分各部門之間相關工作之權責。遇突發事件時則按照事件層級派遣有關部門之負責人，至第一線統籌所屬單位之各部門人員成立前進指揮所。

(2)心戰系統：

平時運用各項媒體或不具固定形式的傳播工具宣揚政府政策、立場、國家法律與打擊恐怖組織的正當性與正義之處。

(3)情報通訊系統：

傳遞各層級間的情報與訊息。通訊工作由從中央起由國家電郵局為主，協同公安、武警、軍區之通訊系統，確保通訊暢通與安全。在情報工作部分，從中央起由國家安全部、黨務情報系統、軍事情報系統、武警與公安的情報蒐集與犯罪偵防部門，統籌各層級之間的情報系統、情報交換、設立預警機制或提供事件處理時作為判斷決策的依據。

(4)後勤系統：

確保整體體系在遂行工作時，各項物資

能不虞匱乏與人員運輸能夠迅速到達定位。

(5)管理系統：

擔任各層級反恐或處突工作之行政事項。通常由各層級的政法委員統一協調管理，並透過統一決策指揮中心與其他各體系內之相關部門共同負責。

(三)中國大陸反恐體系的武力構成

在過去反恐僅被列為重大治安事件時，權責系統往往僅侷限於警察為主的治安體系，但是「911」事件之後。「反恐」被視為進行一場戰爭，中國大陸解放軍將領邵建華認為「反恐軍事鬥爭是一種既『沒有戰線』又『沒有時間概念』的特殊軍事鬥爭形式。」²¹反恐既然被視為一場戰爭並且是國家安全的重大威脅來源，中國大陸的反恐體系的相關權責部門則不再只侷限於治安體系內，因此本文最主要介紹中國大陸反恐武力部分與情報體系部分。

1.中國大陸的反恐武裝部隊

中國大陸反恐工作主要的權責部隊則是公安部隊、武警體系之邊防部隊、內衛部隊、特種部隊。

(1)公安部隊的職責：

公安部隊泛指屬公安部領導之非武警部隊，即一般民主國家之警察工作。依據中國大陸《人民警察法》人民警察的職責共計有13項，舉凡犯罪偵查、治安與社會秩序維護等與國境管制等相關工作都屬人民警察的工作。²²但是公安係屬傳統的治安維持力量，武裝能力較為薄弱，但是犯罪偵查與一般的治安事件仍然是以公安為主力。

(2)邊防部隊的職責：

中國大陸邊防部隊的組成有解放軍、武警與民兵等三大體系。解放軍主要負責海上、陸上與空中的國境防衛。武警的任務則有：在對外開放的港口、機場、國境車站和孔、道等地對出入境人員與交通工具檢查、在領海內的海上治安工作查緝，民兵則是支援武警與解放軍任務。²³

邊防部隊在反恐中的任務在對外方面防範恐怖分子滲透、襲擊。對內部分防範境內恐怖組織與境外合流，並且穩定邊疆的治安工作。防堵走私毒品與軍火斷絕恐怖組織金錢與武器的來源。

21 「反恐：時代賦予中國軍隊的新使命」，人民網，2004年12月30日。<http://www.people.com.cn/BIG5/guojia/1031/3034418.html>

22 依據中國大陸《人民警察法》，第二章第六條公安機關的人民警察按照職責分工，依法履行下列職責：1、預防、制止和偵查違法犯罪活動；2、維護社會治安秩序，制止危害社會治安秩序的行為；3、維護交通安全和交通秩序，處理交通事故；4、組織、實施消防工作，實行消防監督；5、管理槍支彈藥、管制刀具和易燃易爆、劇毒、放射性等危險物品；6、對法律、法規規定的特種行業進行管理；7、警衛國家規定的特定人員，守衛重要的場所和設施；8、管理集會、遊行、示威活動；9、管理戶政、國籍、入境出境事務和外國人在中國境內居留、旅行的有關事務；10、維護國(邊)境地區的治安秩序；11、對被判處管制、拘役、剝奪政治權利的罪犯和監外執行的罪犯執行刑罰，對被宣告緩刑、假釋的罪犯實行監督、考察；12、監督管理計算機信息系統的安全保護工作；13、指導和監督國家機關、社會團體、企業事業組織和重點建設工程的治安保衛工作，指導治安保衛委員會等群眾性組織的治安防範工作。

23 李星，邊防學(北京：軍事科學出版社，2004年)，頁251-252。

(3)武警之內衛部隊的職責：

內衛部隊是武警的主要組成部分，其主要任務：

A承擔固定武裝目標執勤和城市武裝巡邏任務，保障國家重要目標安全。

B處置各種突發事件，維護國家安全與社會穩定

C支援國家經濟建設和搶救危險救災任務。²⁴

武警內衛部隊依任務屬性可以分為執勤部隊與機動打擊部隊。²⁵執勤部隊在反恐任務中是確保守衛之重要目標免受攻擊使國家蒙受重大損失或確保重要人員之安全。而機動部隊則是突發事件發生時，依機動部隊編裝之屬性進行獨立處置，中國大陸自「911」事件後於各地區成立之反恐大隊也屬於機動兵力，可說是中國大陸反恐之專責部隊。

(4)特種部隊的職責：

特種部隊泛指隸屬武警之特勤隊，中國大陸武警特種警察部隊前身是1982年7月22日組建的「公安部反劫機特種警察部隊」。他們主要任務在擔負重要國賓、重要會議與慶典的警衛，以及執行空中執勤、機場排爆、處置劫機事件、追捕逃犯、平息騷亂和暴亂的任務。²⁶

2.中國大陸情報體系的組成

(1)國家安全部

「國家安全部」是屬於其政府體制中的情報系統，隸屬於國務院。²⁷該部門在中國大陸的反恐工作將負責統籌各黨、政、軍體系內之情報部門，屬情報交換的平臺；建立與主管反恐情報體系；並進行情報蒐集工作與可疑人士之逮捕、偵訊。²⁸

(2)中央聯絡部

中國大陸中央對外聯絡部是中國共產黨中央委員會負責對外工作的職能部門。²⁹該部門在反恐工作的主要功能在於：對其他國家之重要政治團體或政黨進行聯絡與交往，進而使其能影響該國政府認同中國大陸打擊其所認定的「恐怖分子」，並且藉由廣泛的交往獲取有助於反恐工作的情資。

三、反恐與國際合作

(一)與全球立場一致同聲譴責恐怖主義，並支持美國反恐

「911事件」的發生使中國大陸找到了契機紓解美中關係，美國致力於全球的反恐，並尋求中國大陸的支持與合作，中國大陸也順勢給予基本的支持。「911」事件後，江澤民就曾電致表達：「願意與美國及國際社會加強對話，展開合作，共同打擊一切恐怖主

24 張萬年，當代世界軍事與中國國防(北京：軍事科學出版社，1999年)，頁225。

25 李慧智，反恐學(北京：人民出版社，2003年)，頁239。

26 「立委催生國內產生特種警察局」，東森新聞報，2005年7月14日，<http://www.ettoday.com/2005/07/14/301-1816811.htm>

27 黃秋龍，非傳統安全研究的理論與實際(臺北：法務部調查局，2004)，頁174。

28 趙明義，當代國家安全法制探討(臺北：黎明文化，2005年)，頁127-128。

29 中國大陸中央對外聯絡部網，2010年2月18日http://www.idcpc.org.cn/index_zhongwen.htm

義暴力活動。」³⁰尤其是在阿富汗戰爭的立場上，中國大陸首度破天荒的支持美國攻打一個主權國家，因為中國大陸意識到由美國所主導的全球反恐戰爭將會為中國大陸帶來重大的利益。

(二)積極的推動由聯合國主導反恐事務，並參與相關的國際公約或組織

中國大陸在參與國際反恐的作為可分為下列三項：

1.表態支持國際反恐聯盟攻打阿富汗的決議

中國大陸對阿富汗戰爭的立場起先是猶豫的，但是中國大陸依然做出支持美國攻打阿富汗的決議主要用意在於：支持響應美國的反恐戰爭獲取國際利益；中國大陸確信阿富汗與新疆境內之東突組織有所聯繫，因此可以藉此減少境外勢力對東突組織的奧援。

2.參加以聯合國主導的相關國際條約

中國大陸對於國際反恐一向表達支持立場，並積極加入各種國際反恐公約。中國大陸參加國際反恐公約，展現配合國際規範、打擊恐怖主義的決心，並透過國際公約彌補目前國內反恐法律體制不完整的問題。1997年，中國大陸全國人大在修改憲法時，即已將中國大陸加入或締結有關懲治犯罪的國際條約，納入法律適用範圍。

3.參與多邊國際合作論壇

中國大陸藉「911」事件發生後的效應將上海合作組織塑造成中亞的「反恐聯盟中

心」，並參加亞太經合組織(APEC)、亞歐會議、東盟地區論壇等多邊機制，推動國際反恐合作，³¹同時主張反恐要遵守聯合國憲章和國際法原則，支持聯合國安理會通過一系列反恐決議，積極參與聯合國創制反恐法制進程。

(三)爭取國際社會對於中國大陸打擊國內恐怖勢力的支持

中國大陸都是把「恐怖主義、分裂主義和極端勢力」連結起來思考，而這些目標大多指向東突，所以，2003年中國大陸公布的危及中國安全的恐怖主義組織名單包括：東突厥斯坦伊斯蘭運動、東突厥斯坦解放組織、世界維吾爾青年代表大會以及東突厥斯坦信息中心。

中國大陸積極主導聯合反恐演習，目的在打擊「恐怖主義、分裂主義、極端主義」三股勢力，並使中國大陸鎮壓疆獨、藏獨及法輪功活動正當化。中國大陸目前已與150餘國建立軍事關係，另與美、英、法、日等10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。

(四)與多國舉行反恐聯合軍事演習

中國大陸藉積極參與國際及區域性反恐合作，近年來並頻密參與「非傳統安全領域」演習，藉此提升區域影響力並獲取戰略利益。中國大陸參與軍演的時間與演習概述如下表：

30 中國大陸外交部，2002年中國外交(北京：世界知識出版社，2003年)，頁376。

31 潘光，「在傳統安全與非傳統安全之間－淺析中國大陸反恐戰略」，陳佩堯、夏立平(北京：時事出版社，2004年)，頁102-105。

表五「911」事件後中國大陸歷次以反恐為名之對外軍演

演習名稱 「演習代號」	時間	演習地點	參演國家	內容概述
中吉兩國聯合反恐軍事演習	2002 10.10 10.11	中國大陸與吉爾吉斯兩國邊境地區	中國大陸 吉爾吉斯	是上海合作組織框架內的中、吉兩國首次舉行的雙邊聯合軍事演習，也是中國大陸軍隊第一次與外國軍隊聯合舉行實兵演習，更是中國大陸解放軍歷史上第一次出境演習。
中巴聯合反恐軍事演習 「友誼2004」	2004 08.06	新疆帕米爾高原 中巴邊境地區	中國大陸 巴基斯坦	這是「中」巴兩軍首次在高原寒區實施聯合反恐演習。「中」巴雙方共派出約200名官兵參加此次聯合演習。雙方觀摩團和軍事專家組成員觀摩了整個演習過程。
中俄兩國黃海海域聯合軍事演習 「和平使命2005」	2005 08.18 08.25	山東半島 與 黃海海域	中國大陸 俄羅斯	演習的內容包含空降兵空投進入演習區域、戰略轟炸機向海上目標發射巡航導彈，以及大型登陸艦將海軍陸戰隊運往海岸演練搶灘登陸。此次演習雙方在俄羅斯進行長達半年的協調論證，之後才在黃海海域進行實兵演練。
上海合作組織聯合反恐軍事演習 「和平使命2007」	2007 8.9 8.17	俄羅斯車里雅賓斯克	中國大陸 俄羅斯 哈薩克 吉爾吉斯 塔吉克 烏茲別克	演習內容以反恐軍事演練為主，強調打擊「三股勢力」及維護地區穩定與世界和平的堅定決心。陸軍以機械化步兵旅為主要演習主體，進行旅級戰略單位反恐作戰任務。空軍演練項目包括制空作戰、密接支援地面部隊反恐攻擊任務、地面轟炸及空降演練等課目。
中俄聯合反恐軍事演習 「和平使命2009」	2009 7.22 7.26	俄羅斯哈巴羅夫斯克市 與 瀋陽軍區洮南合同戰術訓練基地	中國大陸 俄羅斯	演習分為戰略磋商、戰役準備和戰役實施三個階段。聯合演習以城市反恐作戰、封敵、控敵、剿敵作為主要重點，旨在驗證實兵部隊「陸空聯合、兵種協同」訓練成效。實兵演練階段，演練「定下作戰決心、組織戰役協同、聯合封控、立體突破、機動殲敵和縱深圍剿」等課目。

資料來源：依據新華網、和平使命2007-維基百科及董紹明/青年日報98年9月16日第7版整理製表

中國大陸反恐戰略與國家利益之連結

一、「911事件」後國際環境特點與美「中」

戰略目標

(一)「911」後國際環境特點

美國「911事件」是冷戰結束後再度牽動國際形勢的另一事件。雖然國際體系並不像冷戰結束後被徹底的改變，但是反恐增加國際間互動機會、挑起文化衝突的敏感神經也使得安全概念產生變革。本文將此時期的國際環境的特性分以下三個層次來探討：

1.政治層面：

(1)全球化政治整合的現象愈趨彰顯，美國利用全球反恐的契機擴展在世界各區域的戰略利益。

(2)恐怖分子以非傳統攻擊的方式攻擊號稱最安全而強大的美國經濟心臟地帶，造成的影響不只重創美國，各國經濟與政治無不受牽連，顯示出，各國的安全事務不僅是一國本身的事務也與其他國家息息相關。

(3)因美國進行反恐戰爭，先後發生「阿富汗戰爭」與「美伊戰爭」後，美軍常駐中亞與中東建立區域的軍事基地，使區域內與

美國有「戰略競爭」關係的國家備感壓力。

2.經濟層面：

(1)911事件使世界各國分散資源於恐怖主義的防堵工作上，造成全球經濟推動的力量減弱。

(2)由於美國等全球經濟大國提升國土安全維護的措施，造成邊境、港口、機場等門戶的自由程度限縮，使得國際貿易往來的通關時間與成本增加影響全球經濟的流通性。

(3)恐怖事件重創美國經濟增加全球政治的不穩定因素，增加國際投資的風險嚴重影響全球經濟復甦與發展，也加深國際金融與資本市場的不穩定。

3.安全層面：

(1)「911」事件突顯恐怖主義等非傳統安全已成為當前影響各國安全的重要議題，主要安全威脅的對手已經不再侷限於主權國家，基於這樣的形勢，世界主要大國也紛紛成立反恐專責機構。

(2)「911」事件突顯出「不對稱戰爭」已經超越傳統常規戰爭的模式，促使國家戰略思維須重新思考與轉變。

(3)美國調整過去拒敵境外的國防戰略，軍事部署從「前進防禦」(forward defense)，進而調整成為重視「本土防禦」(homeland defense)，以國土安全為優先，進而改變全球軍事與區域安全戰略之部署。

(二)中國大陸戰略利益核心

改革開放後中國大陸經濟實力日趨雄

厚，並且迅速成為區域強權。對中國大陸而言在國際戰略上最重要的首要目標即是「和平與發展」。³²基於這樣的目標可將中國大陸目前的國家戰略大概分為三個面向：

1.基於經濟發展需求，以強化經濟建設為目標，並爭取外部有利環境。

改革開放後，中國大陸的主要目標致力於經濟發展。中國大陸擬定經濟發展的規劃期望在新世紀的前10年，中國大陸的經濟成長速度保持在7%到8%左右，到2010年，實現國民生產總額比2000年翻一倍。³³在這樣的期望之下，中國大陸希望能爭取周邊與全球安全形勢的穩定，拓展全球經貿與尋求經濟發展所需的各種資源。

2.主權利益與需求，即保障領土、邊界和基本主權不受侵犯，並追求兩岸統一。

中國大陸在主權利益的需求方面主要是：

(1)中國大陸與周邊鄰國之間的邊疆問題，如釣魚臺海域與南海主權的爭議。

(2)美國為主的西方國家以人權為名，干涉中國大陸鎮壓西藏獨立運動、法輪功與疆獨。甚至美國的「臺灣關係法」中對臺灣安全的承諾都被中國大陸視為干涉其主權。

(3)中國大陸境內分離主義問題以及兩岸統一依然是中國大陸國家未來的願景與目標。因此現階段對中國大陸而言主權利益的需求即保障領土完整與不受侵犯。

3.尋求主導亞太事務的機會，追求國家

32 王逸舟，「面向21世紀的中國外交：三種需求的尋求及其平衡」，戰略與管理(北京)，1999年6月。

33 魏艾，中國大陸經濟轉型與市場發展(臺北：揚智文化，2003年)，頁23。

地位的提升。

中國大陸認為唯有世界體系走向多極化，削減美國在世界的影響力尤其是在亞洲的影響力才能確保中國大陸政權的各項利益與國家戰略，尤其是在臺灣問題方面。

二、中國大陸在國際反恐戰爭中之有利態勢

(一)「911」事件後強調發展「建設性合作關係」

在「911」事件後，美國的國家長程戰略目標產生改變，轉變成如何與中國等列強合作，共同打擊恐怖主義。並且將「反恐」列為國家安全的首要工作，更明確的表態希望中國大陸能支持美國的反恐戰爭。

此時中國大陸為抓住契機，在「911」事件發生的第一時間，中國大陸立刻表示譴責恐怖主義，而後也表明願在「聯合國的框架之下」支持美國的反恐作為。反恐開創了「中」美許多交流與往來的平臺，並且順勢的建立共同的安全機制。

(二)取得打擊「東突」的正當性

過去對中國大陸而言無論是「東突」還是「藏獨」都是內政問題，向來不允許各國干涉，更極力防止這些問題國際化。911事件之後，中國大陸採取的手段方式改變，企圖藉著反恐之名來達成打擊「東突」與「疆獨」的正當性。

「反恐」給中國大陸絕佳的藉口，讓鎮壓新疆獨立運動甚至於鎮壓藏獨與法輪功的行動受到國際支持，如中國大陸以反恐之名與中亞五國利用「上海合作組織」的體制之

下簽訂共同條約，一同公開譴責分離主義、極端宗教主義與國際恐怖主義。³⁴

(三)積極參與國際反恐事務，改善中國大陸國際形象

冷戰後期，美國為了聯合中國大陸制壓蘇聯，因此與北京當局建交。「中」美建交之初，美國總統尼克森訪問中國大陸，受到中國大陸熱烈歡迎。美國政府運用媒體營造出中國大陸的正面形象，用意在於美國政府為了使美國民眾認同與中國大陸建交並非骯髒的政治交易。

但是，1989年中國大陸鎮壓民主運動後，使西方國家對中國大陸的看法趨於負面並同聲譴責，歐洲國家更對中國大陸採取武器禁運的措施，直至現今2006年依然尚未解除。相對於中國大陸鎮壓民主運動，臺灣卻展開多元且民主化的進程，使美國許多菁英分子認為，中國大陸的非民主是國際安全可能的破壞者。

三、中國大陸在國際反恐戰爭中之爭議與困境

(一)美國與中國大陸在諸多國際議題中仍然充滿歧見

「911」事件美「中」兩國交往頻繁使得中國大陸對美「中」關係的改善有所期待。³⁵但事後證明，即使美國需要中國大陸在多方議題的支持，美國依然對中國大陸存有戒心，對中國大陸的諸多問題上的歧異依然未減少彼此的衝突與摩擦，本文就從以下二方面探討：

34 李孟勳，「911後中國大陸反恐作為之研析」，展望與探索，第一卷第9期(2003年9月)，頁62。

1. 人權觀念的歧異

自冷戰後，人權問題即是美「中」關係的摩擦點。在蘇聯解體後，中國大陸戰略地位下降，美國即開始將過去刻意忽略的「人權問題」納入與中國大陸交往的重要因素。

「911」事件後初期，中國大陸基於冷戰時期的經驗相信美國會基於本身的戰略考量的現實利益刻意忽略這些問題，並且改善與美國之間的關係。但是後續發展上，美國依然高分貝的批評中國大陸的宗教自由與政治自由，美國總統布希也曾在「亞太經合會」上警告中國大陸，反恐戰爭「絕不能成為迫害少數民族的藉口。」³⁶甚至對美國國會的《世界各國人權狀況報告》中仍然強調「中國的人權紀錄依然不良，對少數民族，特別是對維吾爾族和藏族的壓制有增無減。」³⁷

2. 美「中」兩國在恐怖主義的解讀歧異

中國大陸所認定的恐怖威脅指稱為「三股勢力」，而所謂「三股勢力」無非都將矛頭指向「分離主義運動」。對中國大陸而言，這些組織的威脅不在於暴力手段的本身，而是在於其分裂國土的性質。這與西方國家認定的恐怖組織在於手段不在於其性質的看法不同。

(二) 美國藉由全球反恐構築出「圍堵」

中國大陸的戰略態勢

從中國大陸近期所發表的有關國家安全與戰略文件中，可以從下列三點看出美國對中國大陸的威脅：

1. 中國大陸的能源外交影響美國安全利益

中國大陸自改革開放後，從能源輸出國成為輸入國。因經濟成長帶來中國大陸能源需求擴大，使中國大陸不斷利用外交手段在世界尋求穩定的能源供給來源。而中國大陸即有可能利用美國與中東等伊斯蘭教之間的矛盾獲取石油利益，且為了尋求油源與天然氣，中國大陸可能會支撐伊朗、敘利亞與蘇丹等國家，而造成美國國家安全風險或外交政策之挑戰。」³⁸

2. 中國大陸持續增加軍事投資與提升軍力造成美國的不安

依據《2005年中國大陸軍力報告》與《2006年四年防務總檢》中均提到中國大陸持續的增加軍事投資與提升軍力，在長期來看將會發展出抵銷美國在亞太地區的軍事優勢。

美國認為，中國大陸軍事增進之幅度與速度已使區域平衡面臨危險。其中，兩岸軍力嚴重失衡並且向中國大陸傾斜更使維持

35 Carola McGiffert, China in the American political imagination(Washington, D.C. :CSIS Press, 2003), p10.

36 Mohan Malik著，黃淑芬譯，龍困淺灘-九一一之後中國大陸的戰術收穫與戰略損失(臺北：國防部史政編譯室，2004年)，頁32。

37 《Country Reports on Human Rights Practices - 2005》,US Department of State, March 8, 2006, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61550.htm>

38 汪毓璋，「近期美對中國大陸威脅評估探討美中雙邊關係」，頁1。

「兩岸和平」中極重要的「嚇阻」因素消失，同時也增加美國干涉亞中事務的不可掌握的變數。

3.中國大陸的安全戰略仍有相當多變數以及不明的意圖

長期以來，美國主觀上認知，中國大陸的不民主與不良的人權紀錄將會是亞洲的不安定因素。由於中國大陸決策體系不透明、國家意圖不明確，卻每年以十位數的增幅增加國防預算，使美國質疑中國大陸推動軍事現代化的意圖，將會與美國在亞太地區的戰略利益相衝突。

結語

對中國大陸而言其國家安全基本需求即在「維護領土完整」、「維持社會治安穩定」、「創造外部有利於經濟發展的環境」。「911」事件後，全球反恐成為外交上的重大議題，中國大陸以新安全觀思想為指導原則，同時結合國家利益與反恐議題強化反恐機制，有利的國家安全態勢為：

一、取得打擊「疆獨」的正當性

對中國大陸而言過去無論是「東突」還是「藏獨」都是內政問題，向來不允許各國干涉，更極力防止這些問題國際化。911事件之後，中國大陸採取的手段方式改變，企圖藉著反恐之名來達成打擊「東突」與「疆獨」的正當性。中國大陸企圖藉著美國啟動的反恐聯盟機制，企圖將「東突」列入恐怖組織。

二、利用參與反恐，改善中國大陸國際形象

1989天安門事件後，西方國家對中國

大陸的看法趨於負面並同聲譴責。中國大陸在人權問題、非民主與宗教自由等議題的紀錄，更使世界主要強國認為中國大陸的強大極有可能破壞國際間的和平。相對應於西方國家強調的中國威脅論，中國大陸特地提出了「和平崛起」的主張，參與國際反恐代表了中國大陸重視國際安全，特意塑造中國大陸良好的大國形象，同時表示指責「中國是國際威脅」的人其實才是破壞國際安全的霸權。

除此之外，中國大陸所打擊的恐怖主義對象與國際上認知不同，其行為暴力與否並不在中國大陸關注點，而是其「分裂國土」的主張才是中國大陸所重視的。中國大陸所指稱的恐怖主義威脅為「三股勢力」即「極端宗教主義、極端分離主義與國際恐怖主義」其實都只指向「分離主義」。因此中國大陸的主要反恐機制打擊的對象即是分離主義，尤其又以「東突」為主要目標。

因此「911事件」初期對中國大陸是有利的，但是在阿富汗戰爭結束後讓中國大陸陷入了不利的境地。中國大陸仍然不放棄利用全球反恐的形式，透過聯合國與上海合作組織等多邊手段淡化美國單邊主義，並且以強化反恐為名拓展外交與軍事交流。

中國大陸不斷利用反恐擴展外交關係與細膩的操作國際戰略，並且也藉外交擴展的時機傷害臺灣的立意是可想而知。臺灣在此一議題上的遲鈍與外交操作手段的粗糙，使臺灣在國際間結成反恐聯盟的趨勢之下走向邊緣化，也更容易造成以美國為主的強國以臺灣問題作為籌碼，換取中國大陸對其他議

題的支持。我國應當以更宏觀的的視野與角度看待「911」事件後的國際局勢，與非傳統安全帶給臺灣可能的威脅。

參考文獻

中文部分：

1. 周永祥，(中國大陸建構中之反恐機制研究)，政治作戰學校政治研究所，碩士論文，2006年。
2. 丁建偉，地緣政治中的西北邊疆安全(北京：民族出版社，2004年)。
3. 王鳳鳴，反恐指揮(北京：人民出版社，2003年)。
4. 王逸舟，恐怖主義溯源(北京：社會科學文獻出版社，2002年)。
5. 中國現代國際關係研究所反恐怖主義研究中心編著，2003年國際恐怖主義與反恐怖主義鬥爭年鑒(北京：時事出版社，2004年)。
6. 中國現代國際關係研究所反恐怖主義研究中心編著，2004年國際恐怖主義與反恐怖主義鬥爭年鑒(北京：時事出版社，2005年)。
7. 中國現代國際關係研究所反恐怖主義研究中心編著，國際重大恐怖案例分析(北京：時事出版社，2003年)。
8. 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，各國及聯合國恐怖主義法規選編(北京：時事出版社，2003年)。
9. 中國現代國際關係研究所民族與宗教研究中心，上海合作組織—新安全觀與新機制(北京：時事出版社，2002年)。
10. 中國現代國際關係研究院，國際戰略與安全形勢評估2004/2005(北京：時代出版社，2005年)。
11. 李星，邊防學(北京：軍事科學出版社，2004年)。
12. 李慧智，反恐學(北京：人民出版社，2003年)。
13. 胡聯合，當代世界恐怖主義與對策(北京：時事出版社，2002年)。
14. 倪建民、陳子舜，中國國際戰略(北京：人民出版社，2003年)。
15. 高哲翰、蔡衡、蘇育平合著，中國人民武裝警大解構(臺北：揚智出版社，2003年)。
16. 張萬年，當代世界軍事與中國國防(北京：軍事科學出版社，1999年)。
17. 張錫模，中亞區域安全淨評估(臺北：遠景，2004年8月)。
18. 陳曦，反恐保障(北京：人民出版社，2003年)。
19. 陸忠偉，非傳統安全論(北京：時事出版社，2003年)。
20. 黃秋龍，非傳統安全研究的理論與實際(臺北：法務部調查局，2004)。
21. 楊暉，反恐新論(北京：世界知識出版社，2005年10月)。
22. 楊潔勉等著，國際合作反恐(北京：時事出版社，2003年)。
23. 熊光楷，國際戰略與新軍事變革(北京：清華大學出版社，2003年)。
24. 趙明義，當代國家安全法制探討(臺北：黎明文化，2005年)。

25. 盧建平，有組織犯罪比較研究(北京：法律出版社，2004年)。
26. 閻學通，東亞和平與安全(北京：時事出版社，2005年)。
27. 戴鳳秀，反恐怖戰略與對策(北京：當代中國出版社，2003年)。

翻譯專書：

1. Harry Henderson著，賈偉等譯，全球恐怖主義(北京：中國社會科學出版社，2003年)，74-77。
2. Jonathan Barker著，張舜芬譯，誰是恐怖主義(臺北：書林出版有限公司，2005年)，頁100。
3. Mohan Malik著，黃淑芬譯，龍困淺灘-911之後中國大陸的戰術收穫與戰略損失(臺北：國防部史政編譯室，2004年)，頁32。
4. Sam c. Sarkesian等著，郭佳琪等譯，美國國家安全(臺北：國防部史政編譯室)。

期刊：

1. 王高成，「恐怖主義對當前國際關係之影響」，發表於恐怖主義與國家安全研討會(臺北中央警大學：中央警察大學反恐怖主義研究中心，2005年12月29日)，頁18-19。
2. 王維芳，「反恐下的美蒙關係」，問題與研究，第44卷第2期(2005年3、4月)，頁82-83。
3. 江凌飛，「『911』事件對世界戰略形勢和中國環境影響」，和平發展季刊(北京)，2002年第1期，頁12。
4. 李孟勳，「911後中國大陸反恐作為之研析」，展望與探索，第一卷第9期(2003年9

月)，頁62。

5. 汪毓璋，「近期美對中國大陸威脅評估探討美中雙邊關係」，發表於警大3月份例行恐怖主義座談會(桃園：警察大學恐怖主義研究中心，2006年3月30日)，頁1。
6. 周慧，「聯合國在國際反恐中的地位與作用」，長沙大學學報(湖南長沙)，第19卷第1期，2005年1月，頁41-42。
7. 法務部調查局，「中國大陸積極強化反恐戰爭之研究」，2004年中國大陸年報，頁4-166。
8. 張雅君，「中國大陸反恐外交之成效」，中國大陸研究，第48卷第1期，2005年3月，頁67。
9. 畢瓊，「『911』後國際恐怖主義的國際影響及國際反恐合作」，理論月刊(武漢)，2005年第11期，2005年11月，頁150。
10. 劉瀟瀟，「『東突』恐怖主義與中國政策」，學術探索(江蘇)，2004年第十期(2004年10月)，頁84-85。
11. 潘光，「在傳統安全與非傳統安全之間－淺析中國大陸反恐戰略」，陳佩堯、夏立平(北京：時事出版社，2004年)，頁102-105。

網站資料：

1. 「『和平使命－2005』中俄聯合軍演正式開始」，新華網，2005年8月18日，http://news3.xinhuanet.com/photo/2005-08/18/content_3372088.htm
2. 「上海合作組織元首峰會討論建立聯合快反部隊」，新華網，2005年7月5日，<http://news3.xinhuanet.com/mil/2005-07/05/>

- content_3178038.htm
3. 「上海合作組織明年在俄舉行反恐軍演」，新華網，2006年4月27日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/video/2006-04/27/content_4480371.htm
 4. 「中亞警務合作培訓中心在新疆奠基」，新華網，2005年9月2日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xj.xinhuanet.com/2005-09/02/content_5037184.htm
 5. 「中美合作之聯合反恐」，華夏經緯網，2006年4月17日，<http://big5.huaxia.com/zt/tbgz/06-011/2006/00446352.html>
 6. 「中美就反恐合作打擊非法移民等問題達成重要共識」，人民網，2006年4月4日，<http://politics.people.com.cn/GB/1027/4270298.html>
 7. 「中國反恐官員說『東突』是中國主要恐怖主義威脅」，新華網，2005年9月5日，http://www.xhby.net/xhby/content/2005-09/05/content_927396.htm
 8. 「中國加強國際反恐合作中美簽署空警合作協議」，僑報，2006年4月20日，<http://www.chinapressusa.com/yaowen/200604200133.htm>
 9. 「中國簽署制止核恐怖行為公約展現反恐決心」，多維新聞網，2005年9月15日，http://www.chinatopnews.com/MainNews/SinoNews/Mainland/zxs_2005-09-15_626246.shtml
 10. 「公安部公布首批認定的"東突"恐怖組織及成員名單」，人民網，2003年12月15日，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1027/2246683.html>
 11. 汪毓璋，「全球反恐面臨的問題與挑戰」，軍事新聞網，2005年9月11日，<http://news.gpwb.gov.tw/subpage.asp?SDB=軍事新聞&Nno=9880>
 12. 「恐怖主義有望全球統一定義中國反恐重在東突」，人民網，2005年9月6日，<http://www.jcrb.com/zyw/n3/ca410912.htm>
 13. 「國際反恐鬥爭的重要一環：明確恐怖主義的定義」，新華網，2005年8月4日，http://news.xinhuanet.com/mil/2005-08/04/content_3309188.htm
 14. 中國大陸國務院，「東突恐怖勢力難脫罪責」，2004年05月20日，<http://www.china-embassy.ch/chn/xwss/t114186.htm>

作者簡介

張琪閔中校，陸軍官校專86年班、步校正規班335期、陸院98年班、國立彰化師範大學企業管理所、彰化師範大學光電所博士生。曾任連長、後參官、作戰官、營長、科長。現任職於國防大學陸院教官。

敬請
踴躍投稿