

從「維穩」到「維權」： 對近期中國大陸反恐防暴 行動之觀察

作者／劉秋苓

提要

- 一、自2014年3月，昆明火車站爆發的砍殺事件，至7月28日，新疆喀什莎車縣鎮政府與派出所遭襲，僅半年之內中國大陸頻遭暴力恐怖攻擊，且遭襲目標已從過去攻擊當地的政府單位、警察局，轉向攻擊手無寸鐵的群眾，甚至有跨省外攻擊的傾向。
- 二、中國大陸宣稱將嚴打恐怖分子，加強警察持槍執法、巡邏等措施，除藉此加碼增列公共安全預算、強化應急處突特種機動隊、箝制通訊輿論等專項的治理行動，以強勢非民主的「維權」手段，達致階段性的「維穩」治理效能。
- 三、中國大陸雖能以其強勢作為壓制新疆恐攻分子的訴求，但相對的強勢與壓制作為，將銼傷經濟「開放」迄今的結果，反撲使其「退化集權主義」再次偏向集權統治而歸趨，結果將直接衝擊其政治「改革」的合理性與正當性。

關鍵詞：公共安全、恐怖攻擊、社會治安

壹、前言

2014年5月，正值中國大陸召開第4次「亞信峰會」(亞洲相互協作與信任措施會議)之際，新疆突爆發恐怖攻擊。習近平立即批示：要求迅速破案，同時嚴懲暴恐份

子，加強防控避免衍生連鎖反應；並定調為維護社會穩定，將對恐怖份子重拳出擊與嚴打高壓。¹ 事實上，新疆恐怖攻擊問題的深層，在於經濟的落後與漢維民族的各種衝突，加上鄰近中亞區域複雜等因素長期遭輕忽，復以中國大陸的高壓因應作為，非但未

1 陳言喬，「時值亞信峰會新疆恐攻31死94傷」，聯合報，2014年5月23日，版A9。

能遏制與弭平恐怖攻擊，反激勵疆獨與恐怖分子更加仇視漢人、富人、攻擊政府官員，以激烈的報復方式，將問題放大乃至引發外界的關注。²

值得關注的是，新疆恐怖攻擊對象，已從過去攻擊當地政府單位、警察局，轉為攻擊手無寸鐵的群眾，甚至形成遍地開花的跨省攻擊。從近期恐攻事件觀察，中國大陸雖宣稱嚴打恐怖分子，加強警察持槍執法與巡邏，但恐怖攻擊並未因而緩減，其爆發常擇定敏感的時機點。如2013年10月底，選在安保最嚴格的天安門犯案；2014年3月1日，在兩會召開前夕，跨省到雲南昆明火車站砍死29人；4月22日，正值上海舉辦「亞信峰會」前夕，各國元首聚集上海，中國大陸宣稱要打擊恐怖主義之際，隨即遭汽車炸彈攻擊，明顯向中國大陸政權挑釁；接續4月30日晚，習近平剛考察新疆後返抵北京，且全國政協主席俞正聲還在飛機上，恐怖分子即在烏魯木齊火車站實施人肉炸彈攻擊。³

新疆接連所爆發的攻擊事件，均直接挑戰中國大陸政權的治理效度。本文探討值此連串事件，中國大陸藉此加碼增列公共安全

預算、強化應急處突特種機動隊、箝制通訊輿論等專項的治理行動，以強勢非民主的「維權」手段，達致階段「維穩」的治理效能。短期雖能以其強勢作為壓制新疆恐攻分子的訴求，但相對的強勢與壓制，將銼傷其經濟「開放」迄今的結果，反撲使其退化集權主義(degenerative totalitarianism)⁴再次偏向集權統治而歸趨，結果將直接衝擊其政治「改革」的合理性與正當性。

貳、增列「安內」的公共安全預算

循著中國大陸的國防經費索驥其「維穩」的經費來源，中國大陸總後勤部副部長孫黃田曾說明：增加國防經費的投入之一，是推動反恐「維穩」、搶險救災等非戰爭軍事行動能力的建設，提高部隊應對多種安全威脅、完成多樣化軍事任務的能力。⁵從有關「維穩」的預算觀察，2011至2013年，連續3年「維穩」費用超過其軍費。自2011年軍費突破6,000億元人民幣後，一路飆升。2012年為6,702.74億元，增長11.2%；2013年為7,202.70億元，增長10.7%。如表一。實際上，中國大陸官方的預算中，並未

2 陳言喬，「攻擊時機擺明給中國大陸難堪」，聯合報，2014年5月23日，版A9。

3 陳言喬，「攻擊時機擺明給中國大陸難堪」，聯合報，2014年5月23日，版A9。

4 中國大陸國家體制混合了威權政體與極權政體，為十六大後中國大陸重要概念，稱之為「退化極權主義」(degenerative totalitarianism)，它在組織上仍保有極權主義的重要本質，但運作上卻呈現相當多威權主義的形貌。黃彪，中國大陸式民主「論述」之初探(臺北市：致知學術出版社，2014年3月25日)，頁182。

5 李宣良，「我國新增國防費主要用於4方面用途」，新華網，2013年3月5日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2013-03/05/c_124418017.htm；羅錚，「我國國防費投入與國家安全發展利益相適應——就2013年國防費預算訪總後勤部副部長孫黃田」，中國大陸軍網，2013年3月6日，http://chn.chinamil.com.cn/jwj/2013-03/06/content_5245715.htm

列入「維穩」開支的說法，較接近的說法是「公共安全預算」。從其財政部《關於2012年中央和地方預算執行情況與2013年中央和地方預算草案的報告》，正文僅提該年度的「公共安全支出」預算為2,029.37億元，增長7.9%。2013年「維穩」費用達7,690.8億元，增長8.7%，超過國防支出預算的7,202.7億元。中國大陸「維穩」費用除維持社會穩定外，更重要的是維持其政權的穩固。⁶ 中國大陸財政部2014年提出《關於2013年中央和地方預算執行情況與2014年中央和地方預算草案》的報告，僅論及「公共安全」支出預算為2,050.65億元人民幣，年增長為6.1%，但每年附錄的全國支出列表就「被消失」，計及地方政府的全國「公共安全」支出亦不再披露，令外界無從得知2014年的全國「維穩」費用，是否再次超過其軍費。⁷(如表一)

從中國大陸公佈2013年國防與公共安全(維穩)預算觀察，國防預算達人民幣7,202億元、公共安全預算7,690億元，創下連續3年「維穩」支出高於軍費、成長幅度連3年下滑的紀錄。「維穩」的公共安全預算，編列7,690億元(約3兆7,400多億臺幣)。由於貧富差距日增、民怨高漲，群眾抗議等事件頻

表一 中國大陸2009-2014年國防與「維穩」預算比較(單位：億元人民幣)

年	國防預算	「維穩」(公共安全)預算
2009	4,807	4,820
2010	5,321	5,140
2011	6,011.56 (↑12.72%)	6,244 (↑13.8%)
2012	6,702.74 (↑11.22%)	7,017.63 (↑12.3%)
2013	7,202.70 (↑10.70%)	7,690.8 (↑8.7%)
2014	8,082.00 (↑9.1%)	未公布

資料出處：整理自「連3年維穩費超軍費」，星島日報，2013年3月5日，<http://news.singtao.ca/vancouver/2013-03-05/headline1362478401d4381009.html>；「中國大陸『維穩』預算連3年高出軍費真相」，鳳凰網，2013年3月6日，<http://blog.ifeng.com/article/23960984.html>

傳，及逐年擴增的公共安全經費，皆已成為外界關注其內部穩定與否的重要指標。從歷年預算數字分析，2009年公共安全預算已超越國防經費，但當年實際支出金額低於軍費；2010年雖編列5,140多億元，實際支出高達5,500多億元，「首次」出現「安內」支出高於「攘外」的情況。此後，每年公共安全預算均高於國防經費，因其包含健

6 「解讀中國大陸預算的『維穩費用』」，BBC中文網，2013年3月6日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/03/130306_budget_military_security.shtml

7 「北京停披露維穩費預算分析料大增」，主場新聞，2014年3月5日，<http://thehousenews.com/politics/%E8%B2%A1%E6%94%BF%E9%83%A8%E5%81%9C%E6%8A%AB%E9%9C%B2%E7%B6%AD%E7%A9%A9%E8%B2%BB%E9%A0%90%E7%AE%97-%E5%88%86%E6%9E%90%E6%96%99%E5%A4%A7-%E5%A2%9E/>

全政法經費保障機制，加強貧困地區政法機關能力建設等專案，被外界解讀為「維穩」支出。對此說法，中國大陸財政部澄清，預算根本沒有「維穩」此項，且強調美、法等國同樣公共安全支出高於軍費，無須大驚小怪。雖然中國大陸國防與公共安全預算成長幅度連3年下降，但不容小覷的是其額度每年仍增至6至700億元人民幣。⁸

雖然2014年中國大陸未公布其「維穩」費用。但本文從兩項觀察推論中國大陸必加碼所謂的「維穩」(公共安全)預算：

一、2014年3至5月，接連在雲南昆明、新疆烏魯木齊火車站及阿克蘇市發生維吾爾人持刀砍人、爆炸案件，造成逾37人死亡、百人受傷，連串事件，是繼2013年4月起新疆巴楚縣騷亂、鄯善縣暴力襲擊、北京天安門駕車衝撞後，再度發生於內部的不穩定動亂，亦為2009年新疆「七五」打砸搶燒事件後不斷發生的恐怖情事。⁹對此，北京當局除指責極端分子和分離勢力，須對騷亂負責外，更標定為新疆分裂主義分子蓄意發動的恐

怖襲擊。¹⁰

二、在全世界遭受恐怖襲擊次數最多的6個國家中，就有5個國家與中國大陸比鄰，分別為第2至第6名的巴基斯坦、阿富汗、印度、泰國和菲律賓，統計此5國在2013年曾發生4,600多起恐怖事件，占同期世界恐怖事件總量的近半數量。¹¹

由上述兩推論觀察，中國大陸在頻遭恐怖攻擊事件的壓力氛圍中，迫使北京當局警覺反恐與「維穩」的重要與急切性。雖然中國大陸2014年沒有公布其「維穩」經費，但可推論其「維穩」經費必再次加碼，以達到社會主義專制政權，藉「維穩」以達「維權」的專制治理。

其次，「維穩」預算之所以超過軍費，與各地風起雲湧的「維權」行動與上訪相關。中國大陸圖藉「維穩」手段製造安定的表象，聲稱要完善黨和政府主導的「維權」機制，以掩飾其內部整體失衡的困境。在2013年7月，發生於北京首都國際機場的驚爆案，令中國大陸擔心「外國勢力」將滲透

8 「中國大陸『維穩』預算連3年高出軍費真相」，鳳凰網，2013年3月6日，<http://blog.ifeng.com/article/23960984.html>

9 傅仁坤，「暴恐頻傳陸民族政策須更張」，中時電子報，2014年5月14日，<http://news.chinatimes.com/forum/11051404/112014051400451.html>；新疆公安廳指出，2009年7月5日，發生在烏魯木齊的打砸搶燒事件是有組織、有預謀的。以民族分裂分子熱比婭為首的「世界維吾爾代表大會」借廣東韶關事件直接煽動、策劃、指揮境內製造這起嚴重暴力犯罪事件。造成197人死亡，超過1,600人受傷。胡志堅、張雷「新疆警方披露烏魯木齊打砸搶燒事件始末」，國際線上，2009年7月6日，<http://gb.cri.cn/27824/2009/07/06/3245s2555247.htm>

10 「談國安習近平：築起銅牆鐵壁」，聯合新聞網，2014年4月27日，http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS4/8638809.shtml?ch=rss_latest

11 白墨，「分析：中國大陸反恐能否『內病外治』」，BBC中文網，2014年5月12日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/05/140512_china_anti_terror.shtml

其社會，意圖動搖其政權。就此不難理解，中國大陸何以在十八屆三中全會時宣佈成立「國家安全委員會」的重要原因。¹² 另為強化社會反暴力恐怖攻擊等情事發生，公安大學為此特別開設「反恐系」。¹³ 另從官方公布的「群體事件」數字可窺出，中國大陸國內潛在的不穩定風險更甚於國外的風險。如1993年官方公布「群體事件」的數字為8,700件，至2010年增至9萬件。此突顯中國大陸在治理上面臨的挑戰，基於壓制異議的需要，除增列公共安全預算超過國防支出外，更加倚重警察的角色。2013年公共安全預算增加8.7%，達7,690億元人民幣，除超過其國防預算外，且連續3年超過國防開支。就國內安全預算的比重而言，更可反映出安全機構在中國大陸所扮演的核心角色。¹⁴

參、中國大陸行「維權」之實的具體作為

一、《國家安全藍皮書》突顯安全環境的嚴峻

2014年5月6日，中國大陸「國際關係學院」的國際戰略與安全研究中心與社會科學文獻出版社，在北京聯合發表首部《國家安

全藍皮書》《中國大陸國家安全研究報告(2014)》指出：網路資訊的多元傳播對中國大陸主流意識形態構成威脅。一些不符中國大陸國情的政治理念、政治制度和各種思潮透過網路傳播，衝擊中國大陸民眾的思想，危害社會穩定和民族團結，進而威脅中國大陸的國家安全。報告點出，2013年中國大陸境內的恐怖活動計有10起，無論是數量或嚴重程度而言，皆較前幾年更為活躍。¹⁵

其次，《國家安全藍皮書》更指出，2013年發生於境內暴力恐怖攻擊的特點為(1)「東突厥斯坦」民族分裂恐怖組織，於新疆地區發動恐怖襲擊；(2)造成人員傷亡；(3)黨政機關(公安、北京天安門等)皆為暴力恐怖襲擊的目標；(4)「東突」恐怖組織攻擊目標向新疆以外地區擴展；(5)中亞地區的民族分裂、宗教極端、暴力恐怖等「三股勢力」發展迅速，活動猖獗。上述5項特點，意圖合理化中國大陸接續推陳「維穩」的手段與作為。除採高壓嚴打的態勢，調整打擊策略，防範、處置暴力恐怖襲擊的作為外，更提昇反恐箝制的能力，以因應恐怖主義接續的暴力攻擊。同時，藉上海合作

12 鄧祥年，「解析中國大陸『維穩』經費攀升的結構性困境」，清流月刊，2014年4月，<http://www.mjib.gov.tw/mojnbi.php?pg=d2/10304/2-2.htm>。

13 公安大學新設反恐系，為其公安(員警)機關及其他政法機關相關部門培養從事預防、打擊、處置恐怖主義工作的複合型人才。課程涵蓋：恐怖主義概論、恐怖組織研究、反恐國際合作、反恐情報、反恐專案偵查、涉恐安全風險評估、網路犯罪偵查與取證、處恐戰術與指揮等理論與實務課程。黃德潔，「恐攻頻傳公安大學首設反恐系」，青年日報，2014年5月12日，版4。

14 秦雨霏編譯，「外媒聚焦：軍事預算飆升『維穩』費更多北京恐懼」，大紀元，2013年3月6日，<http://www.epochtimes.com/b5/13/3/6/n3815478.htm>

15 羅印沖，「陸首部國安藍皮書批西方霸權」，中時電子報，2014年5月7日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140507000896-260301>；高毅，「中國大陸安全藍皮書：恐怖活動呈高發狀態」，BBC中文網，2014年5月6日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/05/140506_china_security_blue_paper.shtml

組織為戰略依託，加強與中亞國家、巴基斯坦、俄羅斯等國在反恐領域的合作。2014年6至7月，分別與上海合作組織成員國、俄羅斯等國舉行聯合反恐演習。¹⁶ 8月下旬，聯合俄羅斯等國，藉上海合作組織平台，在內蒙古的朱日和訓練基地舉行「和平使命2014」上海合作組織架構內的第5次多邊聯合反恐軍演，即是針對部分新疆維吾爾族為反抗中國大陸在新疆的高壓統治和干涉宗教自由活動，在中國大陸發動的炸彈攻擊、砍人等恐怖攻擊活動。¹⁷ 順此，不難理解何以習近平在主持國家安全委員會首次會議時曾表示：要「走出一條中國大陸特色的國家安全道路」。¹⁸

且《國家安全藍皮書》更定調，國家安全全面臨西方國家民主輸出、文化霸權、網絡資訊輿論多元傳播及地下宗教滲透等4項威脅。但弔詭的是，雖為首份智庫報告，但編撰人員來自以培訓文職情報官員著稱的國際關係學院，而非來自新設的國家安全委員會。雖指出國家安全受到威脅，但對於如何處理，似僅凸顯採強權壓制的方式處理。¹⁹ 本文認為，習近平將發生於境內暴力恐怖攻

擊之危害及影響等同於國家安全的層級，為避免後續攻擊行動朝跨省外攻擊的蔓延。因此，《國家安全藍皮書》成為中國大陸說服外界理解與後續行高壓「維穩」作為，以捍衛國家安全的極大化的策略運用。

二、調動軍級將領，行強勢制壓指令

2014年3月，習近平進行軍級將領的調整。其中，新疆生產建設兵團軍事部部長劉萬龍少將升任為甘肅省軍區司令員，新疆軍區參謀長李海洋少將調任為南疆軍區司令員。從上述兩名新疆將領皆獲提拔與重用分析，劉萬龍與李海洋曾在南疆一線工作。南疆是「疆獨」活動較多的地帶，南疆軍區的「維穩」戍邊任務繁重，駐軍員額眾多。且為中國大陸唯一地跨兩個省級行政單位的省級軍區，隸屬新疆軍區(副大軍區級)，防區涵蓋新疆和田、喀什等5個地區以及西藏阿里地區。²⁰ 劉、李兩人被認為是處理突發事件的專家，此次受拔擢出任要職，除彰顯習近平「維穩」應急的迫切性，更重要的是借此進行更嚴厲「維權」的鞏固。

三、籌組「武器警械教官團」

2014年5月14日，公安部籌組為數30人

16 劉慧編，國家安全藍皮書：中國大陸國家安全研究報告(2014)(北京：社會科學文獻出版社，2014年5月1日)。

17 「陸聯俄反恐 8月內蒙軍演」，聯合報，2014年6月30日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8772959.shtml>

18 高毅，「中國大陸安全藍皮書：恐怖活動呈高發狀態」，BBC中文網，2014年5月6日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/05/140506_china_security_blue_paper.shtml

19 相藍欣，「《南華早報》：『恐怖的』中國大陸國家安全藍皮書」，多維新聞，2014年5月22日，<http://opinion.dwnews.com/big5/news/2014-05-22/59473233.html>

20 劉萬龍曾任阿里軍分區司令員、南疆軍區副司令員。李海洋歷任蘭州軍區作戰部部長、南疆軍區副司令員、總參謀部應急辦主任、新疆軍區參謀長等要職，具中央和地方工作歷練。「中國大陸軍區換帥維穩將領獲重用」，中央社，2014年3月19日，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201403190170-1.aspx>

的「武器警械教官團」，赴新疆反恐「維穩」第1線，除培訓實戰能量外，並強調打擊暴力恐怖分子的氣焰。惟中國大陸「硬碰硬」的後果，恐加劇少數民族益加的反抗。在習近平走訪新疆後，公安部隨即提升「維穩」強度，雖聲稱為「切實保護人民群眾的生命財產安全」，但實質目的，直指疆獨勢力。公安部稱：為貫徹習近平的重要指示，「武器警械教官團」成員，分別從所屬警務實戰訓練基地和公安院校、特警支大隊及新疆公安廳選派。結合中國大陸當前反恐「維穩」的形勢任務，採專題講座、現場指導、對抗演練等多種形式，強化槍械使用、戰法配合、應急處置、兵器應對、安全防護等多面向實戰培訓，指導反恐「維穩」第1線公安民警，以強化反恐「維穩」的能量。²¹

2014年5月26日，習近平主持中央政治局會議時指示：新疆發展穩定，事關中國大陸改革發展穩定大局與國家安全，凸顯維護新疆社會穩定的重要和緊迫性。隨即公安部宣布展開以新疆為主戰場、其他省區全力配合的1年嚴打暴恐活動專項行動。此外，在北京執行反恐任務的第1線特警已增配1倍數量的子彈。公安部下令，面對施暴的恐怖分子，無需「亮明身分、鳴槍示警」等警告程

序，可直接開槍。²² 公安部為落實習近平關於反恐「維穩」工作的指示，在全國公安機關展開依法使用武器警械專項訓練活動的基礎上，專設依法使用武器警械教官團，赴新疆反恐「維穩」，教育提升新疆線民警反恐應變能力。此30人組成的教官團，成員分從公安部警務實戰訓練的浙江、四川、大連、武漢、深圳基地和部分公安院校、特警支大隊及新疆公安廳選派參加。行前須在中國大陸人民公安大學參與集體備課。送訓期間，結合當前反恐「維穩」形勢任務，採取專題講座、現場指導、對抗演練等多種形式，強化槍械使用、戰法配合、應急處置、兵器應對、安全防護等實戰技能培訓，為反恐「維穩」第1線新疆公安民警提供針對性的指導。²³

四、成立「應急處突特種機動隊」與「社會面反恐模式」

自2012至2014年，中國大陸接連發生的恐怖攻擊事件，如表二。迫使習近平在2014年4月25日，在「切實維護國家安全和社會安定進行第14次集體學習」時強調：「國家安全和社會安定面臨的威脅和挑戰增多」。定調反恐與維護國家安全的重要性，要求各部門「保持嚴打高壓姿態」，「築起銅牆鐵壁」，讓暴力恐怖分子成為「過街老鼠」。

21 吳佑璋，「新疆維穩公安強化槍械使用」，青年日報，2014年5月15日，版4。

22 陳言喬，「新疆維穩會議習近平坐鎮」，聯合報，2014年5月27日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8702341.shtml>

23 「公安部依法使用武器警械教官團赴疆送教」，人民網，2014年5月13日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0513/c1001-25013008.html>

表二 2012至2014年中國大陸發生的恐怖攻擊事件

時間	地點	經過	傷亡情況
2012	2月28日	喀什地區葉城縣	暴徒在街上持刀斧亂砍路人。 15死、14傷 8名歹徒被警方擊斃
	6月29日	新疆和田飛往烏魯木齊	天津航空班機，起飛10分鐘遭6名維吾爾人劫機。機上有92乘客（含20名公安）和9機組人員。 嫌犯被機組員和乘客合力制伏
2013	3月7日	新疆庫爾勒市鬧區	值中國大陸兩會期間，數名維族男子持刀瘋狂亂砍。 4死、8傷
	10月28日	北京天安門金水橋	1輛白色吉普車撞擊多名行人及警員後撞上金水橋護欄並起火焚燒。 5死（含3名暴徒）38傷
	11月16日	新疆巴楚縣色力布亞鎮派出所	暴徒持刀斧襲擊。 2警死、2傷 9名歹徒被擊斃
	12月15日	喀什疏附縣	公安局民警遭暴徒攻擊，「1215」案被認定是「有組織、有預謀的暴力恐怖襲擊案件」。 2警死、2人被抓 14名暴徒被擊斃
2014	3月1日	昆明火車站	8名以阿不都熱依木·庫爾班(Abdurēhim Qurban)為首的暴力恐怖集團在昆明火車站砍殺無辜平民。是首次發生在新疆以外地區的攻擊行動，曾被陸媒稱「中國大陸的911事件」。 33死（含4名暴徒） 143傷
	4月30日	烏魯木齊市火車站南出口	多名歹徒在火車站南出口處持刀砍殺群眾，同時引爆炸藥。 3死（含1民眾、2名暴徒）79傷
	6日	廣州車站	4名暴徒在站前廣場，隨機揮刀砍人。 6傷（含1名重傷）
	5月22日	烏魯木齊市沙依巴克區公園北街早市市集	暴徒駕兩輛越野車衝入市集，反覆輾壓群眾後引爆炸彈。 31死、94傷
	25日	巴楚縣	暴徒高喊「聖戰」口號持刀襲擊民警。 3暴徒擊傷，逮捕1人
	6月21日	新疆喀什	暴徒襲擊葉城縣公安局辦公大樓，並引爆爆炸裝置。 13暴徒被擊斃，3公安受傷。
	7月28日	新疆莎車縣	暴徒刀斧襲擊艾力西湖鎮政府、派出所，部分竄至荒地鎮，打砸焚燒過往車輛，砍殺無辜群眾。 96死(含37平民，59暴徒)。

資料出處：整理自洪健元，「新疆喀什襲擊案遭定調為恐攻」，青年日報，2013年12月18日，<http://news.gpwb.gov.tw/mobile/news.aspx?ydn=w2u5S9CJZGAXB%2FzPg%2Fq7aiBhMxXcaVV6pLY%2F%2B7Vi64Vho0cv9sopyOWgWXMVY51JA4NZFhitIyiOQsFHZUnX43Rd%2FzcojRPFIItUPnfBr1hU%3D>；「昆明車站瘋狂屠殺中國大陸遭恐怖攻擊！33死！不分老小見人就殺！疆獨泯滅人性？」，公共電視有話好說，2014年3月3日，<http://talk.news.pts.org.tw/2014/03/33.html>；汪毓璋，「從昆明事件看中國大陸維穩與反恐的發展」，亞太和平月刊，2014年4月17日，第6卷，第4期，<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=410>；黃德潔，「廣州車站再傳恐怖暴力至少6傷」，青年日報，2014年5月7日，版4；陳言喬，「時值亞信峰會新疆恐攻31死94傷」，聯合報，2014年5月23日，版A9；林庭瑤，「新疆公安局被恐攻警擊斃13人」，聯合報，2014年6月22日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8756225.shtml>；張立臻，「13人肉炸彈駕車衝撞新疆警局」，青年日報，2014年6月22日，版4；羅印沖，「車撞新疆公安局 13暴徒被格斃」，中時電子報，2014年6月22日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140622001504-260301>；朱建陵，「新疆恐怖襲擊 13人死20多傷」，中時電子報，2014年7月30日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140730000496-260108>；「張春賢主持會議通報莎車縣嚴重暴力恐怖襲擊案件情況」，新華網，2014年8月3日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/03/c_1111909909.htm

同時強調，須「加強新形勢下的反分裂鬥爭」。²⁴ 4月29日，至新疆視察當地軍隊和武警部隊時表示：「基層派出所是拳頭和尖刀，一定要把工作抓好，在治安維穩上做出優異成績」。在視察喀什公安局乃則爾巴格派出所時呼籲：要以「有效手段」對付暴力恐怖犯罪分子，並敦促軍警官兵「平時多流汗，戰時才能少流血」。²⁵ 同時，中國大陸在5月底宣布，在新疆進行為期1年的「嚴厲打擊暴力恐怖活動專項行動」。隨後，在阿克蘇、吐魯番與和田中級法院，將13名判刑為「策劃並實施暴力恐怖襲擊」的罪犯執行死刑。²⁶

為強化反恐作為，北京警方於2014年5月中旬起，以150輛武裝巡邏車隊在市區巡邏。每輛車備9名員警、4名輔警(義警)，持槍長期駐守京城重點大街。負責武裝巡邏，防範涉槍涉爆、聚眾持械鬥毆、群眾暴力事件、暴力恐怖事件等警情前期處置工作。此次組成的巡警武裝巡邏隊伍，將警力固守、控制與守住街頭，以武裝巡邏震懾各類暴恐活動。同時與轄區分局等相關警力整合，確保在第1時間有效處理突發

事件。首都巡警武裝巡邏車隊伍，置重點大街全面巡察、單車巡查距離不超過3公里、獲報至現場處理不超過3分鐘，達到武裝巡邏全時空、全方位、全覆蓋的目標。²⁷ 反諷的是，即便廣州警方在2014年5月開始配槍巡邏，但6日仍發生廣州車站恐怖暴力事件。²⁸ 恐怖分子對中國大陸的強勢作為表達直接的抗衡。

中國大陸為加大反恐力道，除保留「亞信峰會」期間設立的「應急處突特種機動隊」，為上海街道防暴處突的常態力。另宣布在北京展開「社會面反恐模式」，全市配備650條警犬，在各檢查站、公共交通場站等地區進行偵查、安檢、反恐、緝毒等工作，嚴打抗爭勢力。目前上海全市計有125支特種機動隊，每隊5至10人，特警、武警交互巡邏。此外，上海首創地區公安、鐵路公安聯合武裝巡邏機制。峰會後，上海站、上海南站等鐵路站點繼續延用該機制，並考慮納入軌道交通警方，實現3方聯勤聯動，全天候警力戒備的安全網。²⁹

事實上，在新疆烏魯木齊火車站爆炸案後，中國大陸反恐升級，警配槍巡地

24 「談國安習近平：築起銅牆鐵壁」，聯合新聞網，2014年4月27日，http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS4/8638809.shtml?ch=rss_latest

25 林克倫，「習近平首訪疆勉維穩就地取材」，聯合新聞網，2014年4月30日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8645042.shtml>；「『平時多流汗戰時少流血』習近平籲新疆維穩」；蘋果日報，2014年4月29日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20140429/388713/>

26 陳軒編譯，「新疆卡車炸彈攻擊 13名暴徒被擊斃」，自由時報，2014年6月22日，版A14。

27 陳言喬，「北京反恐 150武裝車市區巡邏」，聯合報，2014年5月13日，版A12。

28 黃德潔，「廣州車站再傳恐怖暴力至少6傷」，青年日報，2014年5月7日，版4。

29 黃德潔，「反恐力道加大北京、上海警力倍增」，青年日報，2014年6月3日，版4。

鐵。³⁰ 當局派出大批武警、民兵與民警荷槍實彈巡邏。烏魯木齊火車站一帶，更是重兵看守，部署防爆車，武警持槍、攜帶防爆盾牌，如臨大敵。北京除天安門廣場及周邊加強巡邏外，包括中山公園在內的11家市立公園也實施入園安檢，安保升級為奧運等級。廣東、濟南等地也出動武警、民警等全天持槍加強巡邏。在客流量較多的鐵路運輸方面，鐵路警察以「5道防線」，加強對可疑人、物的清理、盤查，將危險物品、人員堵在站外，全面強化反恐防爆作為。³¹ 新疆當局自2014年5月22日起，展開1年專項嚴打暴恐活動，當中規定面對暴恐分子不再鳴槍示警，將予以直接擊斃。³²

肆、控制通訊輿論的專項治理行動(代結語)

一、金盾架構下的監控網絡

中國大陸早在1994年4月20日，即以1條64K的國際專線，開啟其對外網際網路的連結。2014年4月20日，值「互聯網」屆滿20週年，中國大陸官方稱，將以「無可比擬」的力量，翻轉網路歷史新頁。以防火長城，為其管轄之網際網路內部建立多套審查系

統。另以公安部轄下的網路安全專案一金盾工程，嚴密監控網路。2010年3月23日，Google宣布改由香港域名(.hk)提供搜尋服務後，防火長城嚴密審查關鍵字，包括姓氏如「胡」、「溫」等皆遭封鎖，以防「不當言論」損及領導信譽，嚴格的網路管制與言論審查，與網際網路分享、開放與自由的理念背道而馳。³³

2011年為控制公眾在網上的搜尋，中國大陸採取多種措施，限制其網民對共黨的批評。阻止公眾藉互聯網獲取顛覆共黨的訊息。7月，發生高速列車相撞事故導致40人死亡，引發公眾強烈批判政府對事故的應對措施後，中國大陸對微博被下達刪除當局所不喜歡的東西。新聞媒體更被要求，不得在沒有得到第1手證實的情況下報導網上的訊息。儘管中國大陸採控管的措施，但新浪、搜狐、優酷、土豆、百度等網站依然點擊量驟增。與此同時，中國大陸更動員數以萬計監控網絡輿論的警察，加強封殺網絡批評的意見，為此2010年互聯網網站即減少132萬個，占前年中國大陸互聯網網站總數的近一半。³⁴

2013年中國大陸展開打擊網路謠言實際行動，先後打掉以「秦火火」、「立二拆

30 「北京反恐升級警配槍巡地鐵」，聯合報，2014年7月30日，A12。

31 「5道防線」，包括加強對可疑人、物的清理、盤查，將危險物品、人員堵在站外車下。中央社，「五一小長假陸警加強防爆維穩」，2014年5月1日，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201405010229-1.aspx>；黃德潔，「新疆爆炸案偵破北京定調為恐攻」，青年日報，2014年5月2日，版4。

32 陳言喬，「新疆再傳恐攻警擊斃數十暴徒」，聯合報，2014年7月30日，A12。

33 吳佑璋，「互聯網20年中國大陸自誇避提網管」，青年日報，2014年4月15日，版4。

34 「世界媒體看中國大陸：互聯網發展與控制」，大紀元，2012年1月17日，<http://www.epochtimes.com/b5/12/1/17/n3489205.htm>

四」為首，³⁵以非法牟取暴利為目的集團；抓獲通過網際網路敲詐勒索和編造虛假恐怖資訊的周祿寶、製造「中石化非洲牛郎門」等謠言以泄憤報復的傅學勝等人。這些中國大陸所謂的「網路大V」或「意見領袖」，長期在網路上製造與傳播虛假新聞，組織網路「水軍」興風作浪，惡意侵害他人(如雷鋒、張海迪)名譽，敗壞企業、社會組織(如中石化、中國大陸紅十字會)形象，挑動市民社會對政府的不滿情緒，挑戰社會主義核心價值觀和道德準則，擾亂網路秩序，引發社會動蕩、危害公共安全。對此，2013年中國大陸相關機構與公安機關開展打擊網路有組織製造傳播謠言違法犯罪活動的專項行動，並查處利用網際網路製造和故意傳播謠言的人員，關閉造謠傳謠的微信、微博等賬號。³⁶

中國大陸為營造有利於官方的輿論環境，推出「輿情分析職業認證」：區分網路輿情助理分析師、網路輿情分析師、網路輿情高級分析師、網路輿情管理師、網路輿情

高級管理師等5個等級的職業認證，培育管理網路輿情，及時對輿情進行監測的管理效能，針對官方媒體、公安部門與上訪部門的人員，進行7天的培訓，通過考試的學員可獲得工信部教育與考試中心頒發的職業技術證書，此證書可作為用人單位對持證人選拔、任用、考核與晉升的重要依據。³⁷同時，設立「國家」安全委員會、「中央」網路安全與資訊化領導小組(簡稱網信組)和「中央」全面深化改革領導小組3大高層機構，加快建設網路強國。2014年2月27日網信組成立，由習近平擔任組長，目的除加快建設網路強國的進程外，更藉網路監控等資訊提高「維穩」的控管。³⁸

公安部於2014年3月16日，宣布將在「創新立體化社會治安防控體系」的部署下，基於「全面覆蓋，突出重點，以快制動，有效控制」的原則推動新型警務模式，形成動靜結合、相互呼應、整體聯動的全時空巡邏防控網絡。在執行層面，增強防控工作的針對性、有效性和預見性；預警作為

35 在中國大陸本名秦志暉的「秦火火」與本名楊秀宇的「立二拆四」兩人，先後策劃、製造網路事件與傳播訊息。在「7·23」動車事件後，散佈中國大陸花2億元天價賠償外籍旅客的訊息，僅2小時即被轉發1.2萬次，引發民眾對中國大陸的不滿情緒；編造雷鋒生活奢侈情節，謊稱此道德楷模的形象是由中國大陸製造；利用「郭美美炫富事件」蓄意炒作，編造地方公務員被要求須向紅十字會捐款的訊息，蓄意攻擊中國大陸的慈善救援制度；捏造全國殘聯主席張海迪擁有日本國籍；且將著名軍事專家、資深媒體記者、社會名人和一些普通群眾作為攻擊對象，利用信息網絡，編造並散佈虛假信息，引發網民對中國大陸公信力的質疑，被法院因誹謗及尋釁滋事罪判刑3年。鄒偉、史競男，「網路推手『秦火火』、『立二拆四』造謠被刑拘」，鳳凰網，2013年8月21日，http://news.ifeng.com/mainland/detail_2013_08/21/28831466_0.shtml；陳志芬，「秦火火誹謗及尋釁滋事罪被判囚3年」，BBC中文網，2014年4月17日，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/04/140417_qinhuohuo_china_court.shtml

36 劉慧編，《國家安全藍皮書：中國大陸國家安全研究報告(2014)》(北京：社會科學文獻出版社，2014年5月1日)。

37 黃德潔，「加強控制網路輿情管理師將開訓」，青年日報，2014年3月12日，版4。

38 黃德潔，「中國大陸網信組成軍意圖建設『網路強國』」，青年日報，2014年4月24日，版4。

上，則啟動等級化巡邏防控機制，網絡化科學佈警與武警聯勤武裝巡邏，積極開展群防群治，突出整體防控、重點管控，提高見警率及動中備勤的常態化；且針對可能受到攻擊的軟性目標，例如公交場站、中心廣場、繁華街區、旅遊景點、商圈等人流密集地區加強防範控制，以快速應對處置各類突發案事件。類歐美於「911事件」後，推動之「情報導向警務」革新作法，亦即改善警務工作由「被動因應」轉為「主動預防」，重視由「點」而「面」的全面結合，及要求群眾共同參與，以確保公眾的安全。³⁹

此外，中國大陸將工業和信息化部、公安部、國家互聯網信息(網路資訊)3大部門辦公室，進行為期1個月的專項治理行動，對象包括微信(We Chat)等移動即時通訊工具，藉以遏制少數人借此類平台向公眾發布「不良」或「違法有害」的資訊。中國大陸對行動通訊控管有呼應反恐行動之意涵，即在削弱社交媒體大V或意見領袖對公眾輿論的影響力。2014年3月迄今，系列「淨化」網路控管措施後，中國大陸鎖定即時通訊軟體，防範其大規模散播資訊的功能。目前中國大陸即時通訊軟體整體用戶已突破8億，首當其衝的是擁有3.5億用戶的微信。中國大陸除召開相關業者企業座談會，要求業者配合遵守與規範群組管理。同時，新疆當局除強

力反恐外，更對部分即時通訊工具(微信、QQ)實施臨時管制措施。此為新疆自2009年「七五事件」斷網以來，第2次對網絡工具採取限制使用的措施，當年的各項管制措施歷時近1年。⁴⁰

觀察中國大陸日前將新疆地區39人以「傳播暴力恐怖音視頻」罪名起訴後，接續「網際網路信息辦公室」於2014年5月22日，宣稱為「保障用戶合法利益」，推出「網絡安全審查制度」，規定有關國家安全和公共利益系統所使用的重要技術產品與服務，應通過網絡安全審查。日前更公布「中央」政府國家機關採購招標規定，禁止所有電腦類產品安裝微軟Windows 8軟體，避免政府訊息外洩，藉此箝制、掌控訊息流通。中國大陸稱，網路安全審查制度對象是進入中國大陸市場的重要資訊技術產品及生產者，審查重點在產品的安全性與可控性，目的在防止廠商利用產品非法控制、干擾、中斷用戶系統，或非法蒐集、存儲、處理與利用用戶個人訊息，對於不符安全要求的產品和服務，限制不得在其境內使用。⁴¹ 中國大陸強力箝制言論環境，尤以六四25週年前夕，「華爾街日報」中文網，自2014年5月31日即遭封鎖，英文網則於6月3日被封鎖。此外更全面封鎖外媒中文網站，封鎖與干擾谷歌公司在中國大陸，包括搜索、圖片、翻譯等路徑，

39 汪毓璋，「從昆明事件看中國大陸維穩與反恐的發展」，亞太和平月刊，2014年4月17日，第6卷，第4期，<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=410>

40 黃德潔，「六四前夕中國大陸加壓箝制通訊輿論」，青年日報，2014年5月29日，版4。

41 張立臻，「新推網安審查制度箝制訊息流通」，青年日報，2014年5月23日，版4。

即使谷歌電郵無論是否加密，在中國大陸皆遭全被封鎖。⁴²

二、動員全民監控之協防體系

為加強反恐「維穩」，北京已成立近10萬人的「情蒐員」，並動員85萬名「志工」在街頭與社區蒐集輿情；在遠郊區縣、環城地區、城6區分層設置「3道環形防線」（環京外圍進出道路、進入市區主要道路、城6區主幹道路口的各哨點），成立「全回應社會服務管理指揮系統」，連結轄區2,400多個樓門長，每日電話通報可疑的人事。另公安局（警察局）為鼓勵市民舉報涉及組織、策劃、實施或煽動進行暴力恐怖活動等線索，制訂「群眾舉報涉恐涉暴線索獎勵辦法」，祭出「重金」懸賞情資，分3級對舉報人予以獎勵，最高1級獎金為4萬元人民幣以上（約18.8萬臺幣）。目前北京正架構4級社會面「維穩」資訊網，並持續進行「維穩」演習，逾2,800名公安警察與武警參加，包括特警「藍劍突擊隊」及武警「雪豹突擊隊」等大規模演習。⁴³ 形成專兼結合、專群結合的情報工作網絡，加強聯防聯控、群防群治，使暴力恐怖分子成為「過街老鼠、人人喊打」。並加強輿論引導北京市民提高反恐意識。⁴⁴

北京繼早前將社區大媽大爺及書報亭商販列入反恐情報體系後，與人群有密切接觸的北京菜販及修鞋匠，近來也被納入「報馬仔」行列，彷彿全民監控。公安局針對嚴峻的抗爭情勢，全面啟動社會「高等防控」。2014年6月起，交警持槍巡邏機制正式啟動，北京鐵路警方亦要求警長以上的制服員警，巡邏皆需佩槍（此前，能佩槍巡邏的都是公安特警）。各公安局領導幹部層級也組成2,700多名的特殊隊伍，深入第1線民眾生活中。⁴⁵

中國大陸在穩定壓倒一切的前提下，鞏固黨權成為鐵律。黨大於政，政大於法。事實上，「維穩」需靠政治民主化，通過民主，爭取民間社會的向心，而非靠管制、壓制等種種不當威權的方式，方能真正讓中國大陸達到「維穩」的訴求。⁴⁶ 觀察新疆不斷發生的恐攻事件，撼動的不唯是中國大陸政權，重要的是外界循此觀察習近平從「治理」如何達到「善治」能力的重要指標。

作者簡介

劉秋苓

政戰學校79年班
國防大學政治學博士
現任國防大學戰爭學院戰略與國際事務研究所助理教授

42 黃詩凱、林克倫，「六四25週年馬籲中國大陸儘速平反」，聯合報，2014年6月3日，版A12。

43 張立臻，「北京反恐維穩情蒐志工滿街走」，青年日報，2014年5月31日，版4。

44 李澤偉，「北京將防範暴恐全面納入維穩體系加強情報工作」，新華網，2014年6月1日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2014-06/01/c_126570136.htm；張立臻，「中國大陸稱維穩部署10萬情蒐員」，青年日報，2014年6月23日，版4。

45 黃德潔，「全民監控北京菜販、鞋匠納報馬仔」，青年日報，2014年6月24日，版4。

46 李英明，「黨權至上中國大陸維穩最大殺手」，聯合報，2012年5月14日，版A15。