

中共 2001-2014 年反恐戰略之研究

陸軍中校/張琪閔



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候選人；連長、後參官、作戰官、營長、科長、現任國防大學陸院教官。

提要

- 一、而當中共正以「絲綢之路經濟帶」促進西部戰略及與中亞國家關係，反恐政策成為這項「擴展戰略」(enlargement strategy)能否成功之關鍵。
- 二、中共強調國際反恐合作必須以「互信、互利、平等、協作」為核心的新安全觀是中共反恐戰略的理論基礎；在聯合國的主導下，遵循聯合國憲章及國際法相關規範，才能有效執行，而中共在強調反恐合作時，也利用區域強權優勢建構雙邊與多邊合作機制。
- 三、中共認為唯有建立一個穩定的區域安全環境，並與國際社會保持友好關係，才能讓大陸全力建設經濟發展，提升國際影響力與競爭力，本篇即是以中共反恐為名，實為拓展國家戰略為目的之研究。

關鍵詞：反恐聯盟、新安全觀、中國威脅論

壹、前言

國家安全可分為傳統安全及非傳統安全，傳統安全主要是指一切有關政治、軍事安全；非傳統安全則是指傳統安全之外的安全威脅，包括恐怖主義、天然災害及傳染性疾病等問題。中共在美國遭受 911 恐怖攻擊事件後，政府當局陸續成立「國家反恐辦公室」、「國家反恐協調領導小組」，並在公安部設立「反恐局」，專責推動全國反恐事務，負責執行反恐研究、規劃、指導與協調，而地方層級為防範反恐勢力的介入，亦建立「反恐工作協調小組及辦公室」；¹2002 年 2 月，中共首支武警反恐部隊於上海成立，主要職責為反劫持、反爆炸、反生化等特殊任務。武警總部為強化反恐部隊效能，依據「規模適度、佈局合理、重點突出、系統配套」等反恐訓練原則，在大陸各大城市舉行反恐怖行動各項演練。²中共在 911 事件後，從中央到地方政府已建立了完整的反恐體系，而公安系統及武警部隊也在各城市成立專責反恐單位及舉行反恐演練，期盼藉由全方位(Full Spectrum)的準備，在恐怖攻擊發生時能將傷亡(害)降到可控制的範圍內。

美國制壓蓋達與塔利班組織後，恐怖分子向另一股新興勢力-伊斯蘭國快速集中與擴大勢力範圍，恐怖攻擊更加猖狂，間接使得中共反恐外交從區域層次提升至全球層面，恐怖主義對全世界所造成的安全威脅已超越傳統威脅，國際間由美國所主導的國際反恐聯盟更超越地緣政治與領土邊界。冷戰結束後，中共固然與周邊國家發展保持友好關係，但美、中之間使終處於不穩定情勢，嚴重影響中共外交發展。對中共而言，期盼藉由反恐外交與國際間建構雙邊及多邊關係，才能在安全與平穩的狀態下，將國家利益延伸至全世界。³

貳、中共與國際的關係

中共宣導新安全觀，主要向國際社會強調國家安全與國際安全已密不可分；而區域安全與相互合作是各國發展經濟必須重視的基本議題。因此，唯有建立平等互利、以誠相待、言而有信的合作條件，方可創造雙贏或多贏局勢。⁴江澤民時期將「互信、互利、平等、合作」

¹施子中，「中共反恐情勢與未來發展」，第二屆恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會，中央警察大學，2006 年 12 月 28 日，頁 83-84。

²同註 1，頁 84。

³張雅君，「中共反恐外交的實踐與成效之分析」，中國大陸研究，第 48 卷第 1 期(2005 年 3 月)，頁 64-66。

⁴江和華、張昌吉，「中共新安全觀之時代背景與意義」，東亞論壇季刊，第 484 期(2014 年 6 月)，頁 26-27。

列為建立適應時代需求的新安全觀。⁵因此，中共在新安全觀的戰略思維下，與國際社會形成了傳統與非傳統安全議題進行廣泛且深入性的合作。其中包括：上海合作組織、東南亞國協 10 加 3 組織、亞太經貿合作會議、六方會談、東協地區論壇等國際性組織。中共運用新的安全觀，實際參加國際性組織與國際社會建立友好關係，在「合作」、「不對抗」的原則下，推動與大國間建立不同層次的戰略伙伴關係，促進與周邊國家之合作。

從地緣政治及國際情勢發展來看，中共在國際間位居舉足輕重的角色，其影響力已不可忽視。尤其中共位於歐亞大陸中心地帶，擁有世界人口數最多、消費市場廣闊及經濟快速發展之優勢，中國在推展新安全觀的外交政策下，已引起周邊國家及世界各國的關注，更直接影響亞太地區情勢發展。

就中共而言，911 事件改變了整體國際安全環境，更為大陸帶來「戰略機遇期」，在美國亟需中共加入全球性反恐聯盟的因素下，以反恐合作為名，實際打擊國內分離主義團體(份子)，且藉由國際政治發展局勢，積極營造雙邊和多邊外交關係，進行一系列的國際合作。

一、區域合作與聯合反恐：

中共國家主席習近平於5月亞信高峰會議上提出亞洲安全觀並且表示，「對恐怖主義、分裂主義、極端主義這『三股勢力』，必須採取零容忍的態度，加強國家和地區合作，加大打擊力度，使本地區人民都能在安寧祥和的土地上幸福生活。」⁶從2006年以來，中共已加入12項打擊恐怖主義的國際公約，支持聯合國與聯合國安理會相關反恐決議，也履行聯合國安理會1373號打擊恐怖主義決議，並向安理會反恐委員會(Counter Terrorism Committee, CTU)共遞交7份執行第1373號決議國別報告，⁷陳述中共執行反恐領域決議情況與進展。中共亦表示極力支持反恐委員會、防擴散委員會、蓋達組織制裁委員會

⁵劉國新，「論中共新安全觀的特點及其在周邊關係的運用」，2006年11日發表於當代中共研究所：

<http://www.iccs.cn/contents/299/8019.html>，檢索日期：2014年12月8日。

⁶〈上海亞信峰會·習近平倡建新合作安全機構，亞洲問題亞洲處理〉，《中共報新聞網》，2014年5月21日，〈<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/0116/c70731-20211959.html>〉，檢索日期：，檢索日期：2014年10月23日。

⁷〈崔天凱：東突恐怖勢力罪証確鑿，威脅中國大陸安全〉，《中共新聞網》，2013年1月16日，〈<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/0116/c70731-20211959.html>〉，檢索日期：，檢索日期：2014年1月27日。

(Al-Qaida Sanctions Committee)，⁸反對在反恐問題上有雙重標準。⁹復旦大學國際問題研究院張家棟提及，中共「必須更積極參與國際反恐合作，掌握反恐戰略主動權」，並且，「加強國內反恐能力建設固然重要，但如果不能斬斷國內恐怖主義勢力的國際觸角，也難以防止恐怖主義的死灰復燃」。¹⁰

中共遂結合上海合作組織(Shanghai Cooperation Organization, SCO)成員國和觀察員，透過反恐軍演等手段，加強反恐合作，希冀壓縮東突等恐怖組織活動空間。例如，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，成員來自於中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克的軍隊。¹¹ 2013年11月6日，中共與印度於四川進行代為「攜手-2013」(Hand-in-Hand 2013)山地聯合反恐作戰演練，¹²以及與印尼進行第三輪名為「空降利刃-2013」(Sharp Knife Airborne 2013)的反恐演習，¹³也在2013年8月與俄羅斯進行名為「和平使命-2013」(Peace Mission-2013)反恐軍事演練。

聯合反恐軍演涉及不同國家之武裝部隊，法律關係也與國家主權緊密相關，因而中共也對於反恐聯合軍演進行立法工作。例如，2007年6月全國人大批准《中共和俄羅斯聯邦關於舉行聯合軍事演習期間其部隊臨時處於對方領土的地位的協定》，此為第一次就聯合軍演與雙邊武裝部隊地位的雙邊協定，之後2008年12月全國人大批准《上海合作組織成員國關於舉行聯合軍事演習的協定》，確認「和平使命2007」聯合反恐軍演的合法性。

除跨省與跨國境的聯合反恐軍演外，中共已與包括美國、俄羅斯、

⁸聯合國安理會根據的第1267號決議、第1373號決議及第1540號決議成立三個附屬機構，負責處理恐怖主義的相關問題，分別是負責制裁基地組織和塔利班的「基地組織制裁委員會」、監督各成員國對安理會反恐措施執行情況的「反恐委員會」及負責防止大規模毀滅性武器擴散的1540委員會(1540 Committee)。按照要求，三個委員皆須定期向安理會報告各自的活動和工作方案。

⁹〈中共代表重申支持安理會三委員會反恐工作〉，《人民日報》，2013年5月12日，版3，〈<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/0116/c70731-20211959.html>〉，檢索日期：2014年1月27日。

¹⁰張家棟，〈人民日報新論：反恐也需「內病外治」〉，《人民日報》，2014年5月12日，〈<http://opinion.people.com.cn/n/2014/0512/c1003-25004760.html>〉，檢索日期：，檢索日期：2014年11月27日。

¹¹“Foreign Troops Head for Anti-terror Drill in China,” *People’s Daily Online*, August 13, 2014, 〈<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2014/08/mil-140813-pdo01.htm>〉，檢索日期：，檢索日期：2014年1月27日。

¹²““Hand-in-hand 2013” China-India Anti-terrorism Joint Training Held,” *People’s Daily Online*, November 12, 2013, 〈<http://english.people.com.cn/90786/8453718.html>〉，檢索日期：2014年1月27日。

¹³“China, Indonesia Airborne Troops Complete Anti-terrorism Exercise,” *People’s Daily Online*, November 13, 2013, 〈<http://english.people.com.cn/90786/8454787.html>〉，檢索日期：2014年1月27日。

印度、巴基斯坦、英國、法國、德國、澳洲和日本等多個國家建立反恐對話和情報交換機制。除雙邊反恐合作，中共另藉由聯合國、上海合作組織等層面參與國際反恐與多邊反恐合作。2008年北京奧運的安保成功被視為是中共與西方國家反恐合作的成功案例之一。2014年7月中共與美國進行副部長層級的反恐對話，就加強反恐合作與交換恐怖主義情資進行諮商。¹⁴中共更認為，應將反恐、反海盜、航空安全、情報預警等安全體系結合起來，建立一個區域性、綜合性的安全體系，才可能促進區域反恐合作的持續性發展。¹⁵

二、與主要大國關係：

(一)美國：

911事件之後，美國首要的國家戰略目標是確保本土安全，最大的威脅是國際恐怖主義。對美國而言，無法藉由本身力量對抗全球恐怖主義，而中共乃是美國組成全球反恐聯盟中不可或缺的重要伙伴，且中共內部亦有新疆分離主義問題；因此，打擊恐怖主義已成為中共與美國的共同利益。

2001年10月，亞太經濟合作會議在上海舉行，美國總統小布希和中共國家主席江澤民在上海會晤中致力發展「建設性的合作關係」。911事件的發生，促使美國政府將美、中關係從「戰略競爭者」調整成「建設性的合作關係」，對中共而言，美國在反恐戰爭上積極尋求大陸的合作，確實減輕中共因美國戰略重心東移所造成的戰略壓力，也為中美關係改善開拓了有利空間。¹⁶

小布希政府第二任期在國家安全戰略考量上仍將打擊恐怖主義及防止大規模武器擴散列為首要任務，但隨著中共自鄧小平時期推動改革開放政策以來，中國經濟實力成快速成長，順勢帶動整體國力增強，加上北韓核武問題及中共推動「反分裂國家法」等，迫使美國政府又將焦點重新回到中共問題上。¹⁷

(二)俄羅斯：

911事件對中、俄兩國關係產生直接性的影響，由於中、俄兩國長期以來面臨新疆和車臣分離主義者的威脅，因此，在美國號召成立

¹⁴ 〈中美首輪副外長級別反恐磋商增進兩國政治互信〉，《人民網》，2014年7月16日，

〈<http://world.people.com.cn/n/2014/0716/c1002-25289038.html>〉，檢索日期：2014年11月27日。

¹⁵ 2張家棟，〈國際社會需強化反恐共識〉，《社會觀察》（中國大陸），2014年第4期，頁18。

¹⁶ 許志嘉，「911事件後美國對中共政策的調整」，問題與研究，第42卷第3期（2003年5、6月），頁86-89

¹⁷ 李毓峰，「從布希政府的中共政策看美中戰略競爭」，台灣國際研究季刊，第1卷第3期（2005年9月），頁4-7。

全球反恐聯盟時，中、俄兩國基於國家安全戰略需求，共同參與國際反恐聯盟即成為中、俄兩國合作的重要因素。

1996年4月25日，中俄雙方簽署「中俄聯合聲明」中，兩國決心發展平等信任的戰略協作夥伴關係。聲明中指出：「在雙邊關係方面：中共認為車臣問題是俄羅斯內部問題，並認為俄羅斯為維護國家統一可採取任何措施和行動；俄羅斯也提出，中華民國和西藏是中共領土不可分割的組成部份，俄羅斯不同中華民國建立和進行任何官方交流活動。在國際和平與發展方面：雙方主張在公正、平等、互利合作的基礎上建立國際經濟新秩序；雙方表示，應同任何形式的恐怖活動和有組織的跨國犯罪作堅決的鬥爭，並將在雙邊及多邊基礎上經常交流經驗，加強合作。」¹⁸

2004年10月14日，「中俄呼籲國際社會堅決打擊一切形式的恐怖主義聯合聲明」中雙方認為「恐怖主義、分裂主義和極端主義是對主權國家安全、世界和平與穩定的嚴重威脅，中、俄兩國在雙邊和多邊合作基礎上，有關地區性組織和國際框架內全面開展合作。雙方重申，車臣和東突恐怖分裂勢力是國際恐怖主義的組成部分，他們應成為國際反恐戰爭共同打擊的對象。中共理解並堅定支持俄羅斯為恢復車臣共和國的憲法秩序、打擊恐怖主義所採取的一切步驟；俄羅斯堅定支持中共為打擊東突恐怖分裂勢力、消除恐怖危害而採取的一切措施。」¹⁹

從上述兩份聯合聲明中，可以看出中、俄兩國在東突及車臣問題上相互支持對方在打擊恐怖主義的一切主張與做法。雙方就國際反恐形勢，強調在聯合國的指導下以國際法為基礎，依聯合國安理會決議案來進行反恐雙邊和多邊合作，才能真正建立一個和平、發展、和諧的國際社會。此外，中共藉由改善與俄羅之間的關係，成功利用不同體系抗衡美國強權勢力，另基於邊境安全考量，加強與俄羅斯各項合作關係將有助於預防與中共為敵，而穩定的區域環境，有助於大陸持續發展經濟。

¹⁸中共網，「中俄聯合聲明」，2002年11月29日發表於中共網：

<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/239492.htm>，檢索日期：2014年12月14日。

¹⁹郭亞飛，「中俄呼籲國際社會堅決打擊一切形式的恐怖主義」，2004年10月14日發表於人民網：

<http://people.com.cn/BIG5/shizheng/1026/2920224.html>，檢索日期：2014年12月14日。

三、深化睦鄰友好關係：

(一) 中亞方面：

20 世紀初期，英國地緣政治家麥金德(Harold Mackinder)曾提出心臟地帶理論：「誰控制東歐，誰就統治心臟地帶；誰控制心臟地帶，誰就統治世界島；誰統治世界島，誰就統治世界。」他將歐亞大陸比喻為世界島，而心臟地帶則為中亞地區。顯見，中亞地區在全球地緣戰略上位居於不可忽略的核心位置。²⁰

1991 年蘇聯解體後，中亞地區產生了新興五國獨立國家，包括哈薩克、烏茲別克、土庫曼、塔吉克、吉爾吉斯等五國。中亞國家處於歐亞大陸之中心位置，是連接歐亞大陸的走廊，戰略地位重要，長久以來為兵家必爭之地，且中亞裏海周邊地區蘊藏豐富的油氣資源，僅次於中東地區，居世界第三位，近年來各國目光已集注於該處，中亞地區也成為世界強權互相角力的國際舞台。

中共與中亞地理上毗鄰而居，中亞是中共通往歐洲大陸的主要門戶，而中共是中亞各國向東發展的必經途徑；因此，身為中亞鄰國的中國，雙方在地緣戰略上具有相互依存的關係。中國基於國家安全與國家利益戰略考量，必須與中亞各國建立良好關係，發展區域經濟合作，包括天然資源的開採與運輸，才能確保中共戰略資源不受地理上的限制與穩定西北部地區安全。²¹

911 恐怖攻擊事件後，美國為了摧毀國際恐怖主義，乃藉由反恐戰爭之名，將軍事力量推進中亞地區，擴張戰略上的企圖。美國出兵攻打阿富汗塔利班政權，造成恐怖份子往中亞地區流竄，雖然美國已在中亞地區完成反恐戰爭準備，並與中亞國家建立軍事合作關係；但事實上，對中共而言，美國與中亞國家的反恐合作，已讓國力日漸強大的中共深感有如芒刺在背，不但直接威脅到中共西北部邊界安全，更實際壓縮了中共在西部的戰略空間。為有利於中共往後的發展，避免中共在中亞地區的利益遭受損失，中共在中亞地區積極推動「上海合作組織」一系列具體方案的運作，除預防美國從東西兩面對中國形成海、陸封鎖外，並運用雙邊與多邊合作機制，與中亞五國依上海合作組織架構進行多次「聯合反恐軍事演習」。中共藉由上海合作組織與中亞國家進行不同層面的合作關係，主要是希望透過軍事合作維持區

²⁰ 巨克毅、陳曉杭，「新中亞安全觀下美俄中戰略三角關係解析」，全球政治評論，第 11 期(2005 年 7 月)，頁 3。

²¹ 同註 12，頁 3-8。

域穩定，促進經濟發展，滿足中共國內龐大能源需求，彼此間建立相互依存的緊密關係。²²

(二) 東南亞方面：

中共外交政策與戰略的形成，主要受到國際政治體系與國內決策者對國家安全觀因素的影響。冷戰結束後，受到美國亞太戰略的影響，中共在制定外交戰略時仍將東南亞地區列為重要考慮因素。東南亞地區屬於中共外交戰略的一環，為爭取與周邊國家及大國合作關係，中共對於周邊地區的東南亞國家，主要以經濟建設為中心，並強調區域安全為兩大戰略主軸。

60 年代，基於國際局勢及東南亞地區國家內部諸多因素影響下，中共與東南亞各國始終處於不穩定的情況。70 年代以後，隨著中共聯美制俄的狀況下，使得中、美關係出曙光，也接連帶動中共與東南亞國家關係更趨密切。80 年代，中共實施改革開放政策後，基於鄧小平的外交戰略思維，乃將重心集注於周邊地區國家，部份國家基於國家戰略利益考量，亦積極與中共建立友好睦鄰關係。

從地緣政治的角度觀看，東南亞國家與大陸有很深的歷史、民族、血緣及文化方面的淵源，對大陸而言，為達成經濟發展目標，必須擁有穩定的周邊環境，才能達成近年來經濟持續發展的目標。此外，東南亞是中共向東擴展海外市場，與鄰國進行經濟合作不可且不能忽略的重要區域。由於中共與東南亞國家間經貿交流日益增加，使得中共與東南亞各國關係更為重要，且直接影響中共經濟發展命脈。²³

911 事件後，改變了美國對東南亞的看法，美軍軍力逐漸加強在該地區的軍事活動，美國重返東南亞戰略目標乃持續維持亞太地區的主導地位，及制約中共影響力向東南亞地區擴張。2002 年 7 月，中共、美國及東南亞國協等安全夥伴於汶萊舉行東南亞國協區域論壇，會中提出將建立永久性的情報與合作關係，並針對恐怖份子資金來源給予凍結。2004 年 7 月，中共與東南亞國協簽署關於打擊恐怖主義、非法販毒等「聯合聲明」文件；同年，9 月，中共與東南亞國協就反恐怖領域合作關係與中共進行研討。

中共與東南亞各國也藉由亞太經濟合作會議強化及擴大彼此間合作關係，促進與周邊國家安全情勢的穩定。2001 年亞太經濟合作非正

²² 榮懋祥，「九一一事件後中國與中亞合作關係」，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2008 年，頁 83-98。

²³ 沈明室，「中國東南亞戰略的美國因素」，全球政治評論，第 18 期(2007 年 4 月)，頁 79-85。

式領袖會議上，在美國、中共的強力主導下，首次針對恐怖主義相關議題，正式納入討論議程；會後指出，恐怖主義已對亞太各國生存發展與經濟繁榮造成重大威脅，打擊恐怖主義更是各會員國必須採取的具體措施，包括：阻斷資金供給面、遵守國際飛航安全規定、加強區域能源安全、加強海關聯繫能力、發展電子化入出境系統、強化反恐措施技術交流、降低恐怖攻擊對經濟造成重挫等合作事項。²⁴

(三)東北亞方面：

隨著國際地位提升及綜合國力的增加，中共將透過雙邊與多邊合作機制，展現「互信、互利、平等、協作」核心價值的具體實踐，藉此消弭因「和平崛起」而產生「威脅論」的困境。就當前中共周邊情勢觀察，東北亞地區對中共安全最具潛在威脅，其中又以北韓核武危機列為首要項目。北韓問題在某種程度上已變成多邊談判議題，主要關鍵仍圍繞在核武議題上。中共試著藉由區域層級的「六方會談」晉身大國地位，做國際社會中負責任的國家，建構穩定的區域安全環境。

後冷戰時期，中共對韓半島採取與北韓維持盟邦關係，及強化與南韓交往的外交政策。911事件後，美國將擁有大規模毀滅性武器的北韓界定為可能影響美國國家安全的國家之一，而中共為穩定周邊環境，扮演負責任大國的良好國際形象，必將主導六方會談的召開共同尋求解決北韓核武危機。對中共而言，「朝鮮半島無核化」是中共追求東北亞地區權力結構穩定的目標，其中包括美國承諾不在朝鮮半島部署核子武器等；因此，為真正建構東北亞安全政策，東北亞體系包含美國、中共、俄羅斯、日本、南韓與北韓等六個主要國家，仍須透過權力平衡途徑，共同尋求解決之道。²⁵

日本是北韓核武危機中遭受威脅最為嚴重的國家之一。冷戰結束後，日本在東北亞地區即遭受「中共威脅論」與「北韓威脅論」身處困境。自1991年起，日本與北韓在歷史問題、人員綁架及核武導彈等問題雙方已進行多次密集談判，但始終無法獲得重大突破。事實上，日本期盼藉由六方會談，實際獲得美國及中共的支持，真正解決雙邊長久紛爭的議題，但相較於中共積極與美國共同合作時，即對日本問題的冷處理，日本為求國家生存安全，必將依賴美、日軍事同盟架構，強調部署飛彈防禦系統是保衛日本不可替代的手段之一，並要求美國

²⁴ 鄒蘊福，「後冷戰時期中國對東南亞安全戰略之研究」，淡江大學東南亞研究所碩士論文，2005年，頁75-77。

²⁵ 游智偉、洪銘德，「中共東北亞安全政策的本質與目的：以六方會談為例」，東北亞研究，第41卷第1期(2010年1月)，頁80-96。

行使同盟義務或行使日本自我防衛權利。²⁶

綜觀中共對美國、日本、北韓三方的外交政策方針，不希望金氏政權垮台或美國勢力退出韓鮮半島，且東北亞地區有美國的參與將可抑制日本軍事力量向外擴張，北韓對中共而言，即扮演盟邦及戰略緩衝區的角色。

(四)南亞方面：

南亞地區國家包括印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、尼泊爾、不丹等五國，該地區是扼控太平洋主要地域，也是中共進出東南亞或是太平洋必經的途徑，長久以來南亞地區深受歐亞各國的青睞，亦是中共在睦鄰政策上不可忽略的一環。冷戰期間，南亞為美、蘇兩強相互爭奪的地域，冷戰結束後，印度已在南亞地區取得大國地位，並對周邊國家及印度洋佔有舉足輕重的角色。

此外，印度與中共均為亞洲大國在邊界上相互緊鄰，長期以來雙方因領土糾紛、宗教文化等問題在外交關係上無法有重大突破。從歷史的角度觀之，兩國自建國以來皆遭受外國勢力的佔領與迫害，雙方對於領土與主權方面的堅持皆採取強硬態度，且自從 1962 年中、印邊界戰爭爆發後，幾十年來雙方邊境危機持續處於緊張狀態。²⁷冷戰結束後，中共與印度均希望創造和平與穩定的周邊環境，增加彼此合作空間，藉此緩和雙方因邊界問題所造成的緊張關係。²⁸

在西藏議題方面，長期以來印度政府對西藏問題給予高度關注，引發中共高層對於印度政府極為不滿。1991 年 12 月，中、印雙方恢復中斷數十年的高層互訪，兩國在西藏問題上，中共重申西藏是中共領土不可分割的一部份，印度重申承認西藏是中共的一個自治區，兩國在雙邊關係上已取得共識且簽署五項加強合作協議和備忘錄。²⁹

911 事件前，美國政府為抑制日益成長的中共國力，在南亞事務上積極建構美、印聯盟關係。911 事件後，全球反恐聯盟強化了美、印間合作的正當性與合法性，印度方面除表達強烈支持外，更提供美方機場與基地使雙邊關係更加緊密結合。從地緣角度觀之，美國於東

²⁶謝枝旺，「北韓戰爭邊緣政策對東北亞安全之影響」，國防大學政治作戰學院政治學系政治研究所碩士論文，2014 年，頁 75-78。

²⁷橫路，「印度拒絕解密 1962 年中印戰爭報告」，2014 年 3 月 18 日發表於 BBC 中文網：

http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/03/140318_india_china_war_report，檢索日期：2014 年 12 月 22 日。

²⁸胡敏遠，「從中共新安全觀論析其在南亞地區的戰略思維」，國防雜誌，第 20 卷第 11 期(2005 年 11 月)，頁 82-85。

²⁹黃彥程，「美國與中共在印度之政治經濟競逐」，國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，2008 年，頁 59。

北亞及南亞地區成立聯盟關係，已逐漸對中共形成南北夾擊的雙鉗態勢，迫使中共政府相信美、印之間的合作將對中國造成嚴重威脅。因此，中共為防止美國「聯印制中」戰略，藉由強化雙邊戰略合作夥伴關係，防止印度倒向美國，中、印關係正逐漸產生變化。³⁰

參、中美雙邊反恐合作

911 事件後，美國為爭取國際社會反恐合作的支持，積極建立反恐聯盟，而中共更是美國執行反恐戰略中不可缺席且極力拉攏的主要國家之一。2001 年 9 月 12 日，中共國家主席江澤民於攻擊事件後，立即致電美國總統小布希表達慰問及強烈譴責暴力行為，江澤民強調「此次攻擊事件不僅給美國人帶來了災難，也是對世界人民嚮往和平的真誠的挑戰。大陸人民和美國人民一樣，強力譴責這起駭人聽聞的恐怖活動。中共願意與美方及國際社會加強對話與合作，共同打擊一切恐怖主義暴力活動」。³¹中、美兩國除元首對話外，雙方也利用上海合作組織及亞太經合會等國際性組織，實際推動各層面反恐合作。

一、建立雙邊對話機制：

(一)中、美反恐磋商：

2001 年 9 月 25 日，中美反恐問題專家磋商在華盛頓舉行，討論兩國在反恐怖活動方面合作的問題。³²2001 年 10 月 19 日，江澤民在上海亞太經合會與美國總統小布希舉行會晤時，在建立中、美中長期反恐交流與合作機制等問題進行了深入探討，取得廣泛共識。³³2001 年 12 月 4 日至 6 日，美國國務院反恐事務協調員泰勒大使率團訪問北京與中共外交部國際司司長李保東就反恐問題舉行了首次磋商。³⁴

(二)中美戰略對話：

2004 年 11 月，胡錦濤和美國總統小布希在智利出席亞太經合組織第 12 次領導人非正式會議時舉行了會晤，雙方就進一步推進中美建

³⁰ 林佳慧，「中印戰略合作伙伴關係之研究」，國立中興大學國際政治研究所碩士論文，2010 年，頁 74-77。

³¹ 中共新聞網，「江澤民應約同布希通話表示願意提供一切支援協助」，2001 年 9 月 13 日發表於中國新聞網：<http://www.chinanews.com/2001-09-13/26/121787.html>，檢索日期：2014 年 12 月 22 日。

³² 人民網，「中美雙方磋商反恐怖活動合作事宜」，2001 年 9 月 26 日發表於人民網：<http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/60/20010926/570313.html>，檢索日期：2014 年 12 月 23 日。

³³ 中共網，「中共與美國雙邊關係」，2006 年 4 月 14 日發表於中共網：<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/hjtfm/1184167.htm>，檢索日期：2014 年 12 月 23 日。

³⁴ 中共新聞網，「中共同美國關係」，2013 年 1 月 5 日發表於中共新聞網：http://big5.chinanews.com:89/gj/zlk/2014/01-16/394_2.shtml，檢索日期：2014 年 12 月 23 日。

設性合作關係達成共識，並敲定 2005 年實現互訪，展開中美戰略對話，加強兩國在經貿、反恐、朝核等重要領域的磋商、合作與協調。³⁵

二、建立反恐情資與技術交流機制：

(一)情報交流：

911 事件發生之後，中共是第一個作出正式反應的亞洲國家，中共明確表示將運用一切方法打擊恐怖主義，在兩國加強反恐情報交流和溝通的基礎上，建立反恐情資與技術交流平台。³⁶2002 年 10 月，中、美兩國經過磋商，中共同意美國聯邦調查局在美駐使館內設立臨時辦公室，中共同意的目的是基於中、美雙方情資共享與交流，中共也保留在美國設立相應機構的權利。³⁷

2006 年 7 月，中共國務委員兼公安部長周永康在美國進行正式訪問，與美方就中、美關係加強兩國在執法領域的合作充份交換意見。雙方同意採取促進警務執法人員交流、完善磋商機制、建立有關部門之間熱線聯絡、即時交換情報資訊等措施，加強雙方在緝捕和遣返在逃犯罪嫌疑人、反恐、打擊跨國犯罪、毒品走私、偽造貨幣、洗錢、侵犯智慧財產權和網路犯罪、遣返非法移民等方面的合作。中共公安部與美國司法部簽署一系列合作文件，其中包括「中共公安部與美國聯邦調查局關於反恐情報資訊交流與合作的諒解備忘錄」，³⁸雙方持續加強在反恐情報交流合作。

近期，大陸國家主席習近平邀請美國總統歐巴馬於 2014 年 11 月 10 日至 12 日來華出席亞太經合會領導人非正式會議並對中共進行國事訪問。在反恐方面，中美雙方重申，堅決反對任何形式的恐怖主義，同意在聯合國憲章和國際關係基本準則基礎上展開國際反恐合作，繼續落實安理會有關決議，並表示願繼續幫助有關國家實現經濟社會穩定與發展，加強反恐能力建設，另同意加強在反恐情報交流和能力建設、邊境管控、金融反恐、去極端化等領域合作，並預於 2015 年在中

³⁵王龍琴，「中美戰略對話」，2007 年 6 月 21 日發表於新華網：

http://news.xinhuanet.com/world/2007-06/21/content_6270059.htm，檢索日期：2014 年 12 月 24 日。

³⁶朱鋒，「911 和中美關係」，2002 年 9 月 18 日發表於 BBC 中文網：

http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/china_news/newsid_2266000/22662262.stm，檢索日期：2014 年 12 月 25 日。

³⁷張雅君，「中共反恐外交的實踐與成效之分析」，中國大陸研究，第 48 卷第 1 期(2005 年 3 月)，頁 67。

³⁸徐海濱，「中美簽署加強執法合作聲明 將交流反恐情報資訊」，2006 年 7 月 31 日發表於國際線上：

<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/8606/2006/07/31/1062@1153680.htm>，檢索日期：2014 年 12 月 25 日。

國舉行第二次中美副外長級反恐磋商。³⁹

(二)技術交流：

2003年7月29日，中共海關總署署長牟新生與美國海關與邊境保護局局長伯納在北京簽署中美海關「集裝箱安全倡議」合作原則聲明。2005年3月28日中、美兩國海關就「集裝箱安全倡議」合作基本實施程序達成一致，同年4月和6月該實施程序分別在上海港和深圳港正式啟動。⁴⁰

2008年北京奧運會面臨的安全問題分別來自內部和海外兩個方面，對於國內的東突恐怖勢力，可依靠自己的力量即可掌握，但對來自國際恐怖組織，特別是來自南亞、東南亞等地區的恐怖勢力，則需要與國際社會展開合作。尤其，北京奧運不僅為國際賽事，更是恐怖份子鎖定攻擊的重要目標，中共也將安全問題列為舉辦奧運期間重要任務之一。包括下列三項：(1)情報資訊的交流與共用；(2)傳授中方反恐技能與經驗的提供；(3)提供中方專業技術支援與合作。⁴¹

三、打擊恐怖資金及防止大規模武器擴散：

911事件後防範與打擊恐怖主義資金的流動成為各國政府聚焦的重點。⁴²2001年10月，中、美兩國在亞太經合組織領導人會議期間達成兩國建立反恐磋商機制，且首次反恐磋商即決定成立「中、美金融反恐工作組」。⁴³中、美兩國建立定期磋商機制有助於切斷恐怖份子資金的來源，對於打擊恐怖活動，展開金融反恐具有實質意義。2003年2月18日至19日，北京舉行中、美第三次反恐磋商和中、美金融反恐工作組第二次磋商，雙方代表就當前國際和地區反恐局勢、中美在金融等領域的反恐合作等問題深入交換了看法，並達成廣泛共識，兩國代表一致強調，在反恐領域加強合作層面，有助於推動國際反恐活動和雙邊關係的發展。⁴⁴

³⁹劉曉朋，「中美元首北京會晤主要共識和成果」，2014年11月12日發表於新華網：

http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/12/c_1113222352.htm，檢索日期：2014年12月25日。

⁴⁰姚笛，「中美海關在深圳啟動集裝箱安全倡議反恐合作」，2005年6月24日發表於新華網：

http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-06/24/content_3132408.htm，檢索日期：2014年12月28日。

⁴¹姚培碩，「美國要幫北京奧運反恐」，2008年2月5日發表於國際線上：

<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/12764/2008/02/05/2945@1938691.htm>，檢索日期：2014年12月28日。

⁴²林泰和，「國際恐怖主義的資金流動」，問題與研究，第50卷第1期(2011年3月)，頁100。

⁴³余瑞冬，「外交部就莫斯科人質事件、中美合作反恐等答問」，2002年10月24日發表於中新網：

<http://www.chinanews.com/2002-10-24/26/236084.html>，檢索日期：2014年12月28日。

⁴⁴中華人民共和國外交部「中美第三次反恐磋商和中美金融反恐工作組第二次磋商」，2003年2月30日發表於

在國際合作方面，中共積極參與反洗錢與反恐融資領域的多邊和雙邊合作，2006年11月28日，中共金融行動特別工作組（Financial Action Task Force on Anti-Money Laundering, FATF）與歐亞反洗錢反恐融資小組（The Eurasian Group on Combating Money and Financing of Terrorism, EAG）在上海召開「洗錢與恐怖融資犯罪類型聯合研討會」。人民銀行副行長項俊波在開幕時指出，「洗錢和恐怖融資已經逐步發展成為一個專門性的、複雜的犯罪領域，只有深入了解運用的手段、技術和方法，才能做到預防和打擊洗錢與恐怖融資，明確制定反洗錢和反恐融資的立法防範措施。」⁴⁵

（二）防止武器擴散：

冷戰期間，中、美兩國領土雖距離遙遠，但美國曾經在中共周邊國家和地區部署過核武器，對中共國家安全而言，該項威脅直至1991年美國從韓國撤走最後一件核武器才正式解除。冷戰結束後，中共遭受外部力量入侵的可能性已大幅減小，但分析中共周邊態勢，北面的俄羅斯是法定認可的核大國，西南面印度和巴基斯坦實際上是擁核國家，在東北亞北韓核武問題也使中共憂心，但除上述擁有核武器的國家外，領土周邊依然存在具有核發展潛力的國家。⁴⁶

中、美兩國核領域對話區分為官方和非官方兩種，非官方核領域對話起始於20世紀80年代，就核武器的作用、核戰略、中美核關係等進行專家、學者探討。2006年4月，中共國家主席胡錦濤與美國總統小布希就兩國核問題舉行元首級官方交流。2008年4月，中、美首次官方核領域對話在華盛頓舉行，雙邊就核威懾、核透明和核裁軍等三項議題進行意見交換。⁴⁷

肆、結語

「反恐」近期似乎已在全球各地蔓延開來，其背景或許是對領導人表達最嚴重抗議的無言表現，也可能是為某種自身利益而發起的負面行為，也可說是網路無遠弗屆的功能所影響，但不管如何，

中華人民共和國外交部網站：<http://wcm.fmprc.gov.cn/pub/chn/pds/wjb/zygy/t10553.htm>，檢索日期：2014年12月28日。

⁴⁵中國人民門銀行「洗錢與恐怖融資犯罪類型聯合研討會在上海召開」，2006年11月28日發表於中國人民門銀行網站：http://www.pbc.gov.cn/publish/bangongting/82/1729/17294/17294_.html，檢索日期：2014年12月28日。

⁴⁶陳睦富、楊植珍，「中國周邊核態勢對中國安全的影響及對策」，咸寧學院學報，第27卷第5期（2007年10月），頁42。

⁴⁷滕建群，「中美核領域對話的回顧與展望」，國際問題研究，第3期（2011年3月），頁25-26。

當危害國人生命安全的威脅，政府(執政者)就應運用一切手段來執行捍衛國人安全的作為，也就是說，不管其手段如何，只要能夠讓國人生活在安全的環境中，都應加速合法化，以近期大陸新疆地區為例即是如此。因此，相信中共近期連續大動作的作為，不僅可以讓周遭鄰國作為借鏡，更有發人省思的背後意涵；最重要的是，我國要如何有效降低恐怖攻擊所帶來的威脅，才是當前要立即深研的課題。