

極端主義的全球化發展評析：上合組織

「和平使命 2014」軍演的檢視

李承禹

佛光大學公共事務學系兼任助理教授

摘 要

近年來，由於「極端主義」(extremism)造成部分地區的動盪不安，已影響到國際政治的穩定；尤其是此極端主義有向國際化蔓延之趨勢。2014年8月下旬甫告結束的上海合作組織（簡稱上合組織）「和平使命 2014」聯合軍事演習，即在透過雙邊到多邊的合作框架，企圖展開一次目標明確的多國反恐、反極端主義之非傳統安全軍事行動。綜觀東亞局勢，2013到2014的兩年間，北京在外交及國防上經常性地與華盛頓「重返亞洲」及「亞太再平衡」政策相互碰撞，美俄兩國也因烏克蘭局勢惡化及克里米亞半島歸屬而產生嚴重歧異。然而，此卻讓陸俄的外交及安全利益發生微妙變化，促使兩國更加靠攏來相互取暖，發揮一加一大於二的地緣戰略合作效能，共同面對利益相關的衝突地區，如烏克蘭及克里米亞、東海、南海及中亞等區域。本研究即在此區域安全發展脈絡中，透過上合軍演來檢視極端主義擴散的安全議題，地緣戰略上則聚焦在歐亞交界的極端主義衝突熱區，以及中共所建構的「絲綢之路經濟帶」上，試圖釐清與瞭解和平使命軍演與極端主義全球化的關係及其影響。

關鍵字：上海合作組織、和平使命 2014 軍演、伊斯蘭原教旨、絲綢之路經濟帶

壹、前言

論及當前暴力極端主義的代表，則非伊斯蘭極端主義（Islamic extremism）莫屬。2013 年原來曾是伊拉克基地組織（Al-Qaeda）的伊斯蘭國（Islamic State of Iraq and al-Sham, ISIS）意圖搗毀蹣跚重建的伊拉克政府，扶植另一政教合一的伊斯蘭國家。今日的 ISIS 正和基地組織爭奪世界各地伊斯蘭極端組織的影響力，趨勢顯示，由於敘利亞及伊拉克的局勢險峻，ISIS 有可能超越基地組織，成為伊斯蘭極端主義中最富有及暴力的新群體。

暴力極端主義與恐怖主義的最明顯差別，是極端主義帶有意識型態的政治訴求，而恐怖主義則是強調以恐嚇脅迫手段，或透過大規模破壞、暗殺、綁架來影響政府的行為。兩者之間的共同點都是以暴力為手段。俄羅斯、中國大陸和中亞地帶原就存在種族、宗教等文明衝突因子，冷戰時期受到前蘇聯的高壓控制成為共黨陣營的一部分，中亞地帶的各族各裔被迫順服蘇聯的無神論思想與共產意識型態的生活模式，或是選擇離開世居地而遷徙他方。¹蘇聯瓦解，冷戰結束，如杭庭頓（Samuel Huntington）的文明衝突論，中亞地帶從蘇聯的極權控制中再次回歸原有文明結構。事實上，此結構並無法保證如中亞地帶的許多種族及宗教爭議頻發地區，可以長保安定局面，反倒是陷入一次次的暴力衝突，並型塑出居下位（文化弱勢）一方的極端主義思維。

除中國大陸外，上海合作組織成員國正是舊蘇聯時期的附庸國，此中亞地帶的國家在「文明回歸」後所處的景況正如杭庭頓的預言，國家在亟待發展時刻面對外來文明的劇烈衝突，被迫在開放與保守中二選一，且造成保守派與宗教原教旨主義的結合，共同抵抗強勢的他方。此極端主義之生成可能選擇與恐怖主義相同的手段達其訴求，或採溫和的方式號召認同者。所以，極端主義支持者不一定是因貧窮、階級或知識不足而淪落成暴力犯罪者，反而有更多的知識分子、政治偏執狂、民族

¹ Thameem Ushama, "The Phenomenon of Extremism in Religion in Muslim Life: An Analysis of Its Roots, Causes and Nature," *Asian Social Science*, Vol.10, No.14, July, 2014, pp.239-253.

主義者及宗教認同者，因追求特別的意識型態而加入極端主義一方。

近期引起劇烈動亂的極端主義分子或組織，如伊斯蘭國幾乎多採行暴力手段與政府或其他團體對抗，並挾其鮮明意識型態和標誌迅速站穩腳步，吸納源源不絕的參與者。趨勢顯示，一改恐怖組織的成員結構，愈來愈多的女性及西方白種人因認同其意識型態，加入應屬不同文明的極端主義組織，並且願意效忠與為其捐軀，願意為「聖戰」（Jihad）生或死。²

然而，上合組織的性質與許多國際合作組織不同，其成員國由於彼此政治價值、國家實力與安全利益需求的不對稱，組織的性質並不是建立在傳統盟國的「盟友」的結構安排，而是與成員國內外情勢相互建構實現的「戰略夥伴」建制，是一種以結伴而不結盟為核心的新型國家關係，以大小國家共同協調、互利協作為特徵的新型區域合作模式。³這樣的組織面對地區內的暴力極端主義，勢必難有共同作為，但上合組織「和平使命」軍演卻又是以打擊恐怖主義為訴求，企圖透過雙邊或多邊軍事合作來維持相關地區的和平，其特殊性與複雜度不言而喻。

貳、極端主義的近期發展

極端主義一詞意表傾向於採取極端的方式或走向極端，特別是在政治意圖上。⁴所謂的極端方式一般指涉濫用暴力所進行的殺戮或破壞。美國國土安全部將此種暴力極端主義分子定義為：「個人為達成其政治目的，支持或犯下以意識型態為動機的暴力事件者」（individuals who support or commit ideologically-motivated violence to further political goals）。⁵冷戰結束，某些地區由於處於意識型態的真空狀態，引發民族

² Iik A. Mansumoo, "Muslims in Modern Southeast Asia: Radicalism in Historical Perspectives," 《臺灣東南亞學刊》第2卷第2期（2005年10月），頁3-14。

³ 黃秋龍，《非傳統安全論與政策應用》（臺北：結構群文化，2009），頁109-129。

⁴ Random House Webster's College Dictionary (NY: Random House Inc, 2010), pp.1860-65; The American Heritage Dictionary of the English Language (NY: Houghton Mifflin Company, 2009) Fourth Edition, <<https://www.ahdictionary.com/word/search.html?q=extremism&submit.x=48&submit.y=24>>.

⁵ The White House, "Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism in The United States," (Washington DC: US White House office, 2011), pp.1-9.

主義抬頭並產生民族分離意識及極端民族主義，此又促發與該地區保守宗教意識型態的結合，進而產生宗教極端主義。如中亞及中東地區的伊斯蘭極端主義、東南亞的伊斯蘭原教旨主義（Islamic fundamentalism）。此種極端主義的發展雖不等同於恐怖主義，然而部分較激進的極端主義組織採取近似恐怖主義的手段來達其訴求。⁶

根據國際澳洲非營利組織「經濟與和平研究所」（Institute for Economics and Peace, IEP）最新公布的《2014 年全球恐怖主義指數報告》（*2014 Global Terrorism Index*），⁷在過去一年，全世界發生近一萬起的恐怖攻擊事件，比 2012 年增長 44%，17,958 人在恐怖攻擊中喪生，較 2012 年增加 61%（2012 年是 11,133 人）。該報告指出，有 82% 以上的恐怖襲擊死亡人數是發生在伊拉克、阿富汗、巴基斯坦、尼日共和國和敘利亞等五個國家，以伊拉克為最，2012 年到 2013 年全球增加了 3,956 次的恐怖攻擊。統計指出，2013 年主要四個恐怖組織為：塔利班（Taliban），博科聖地（Boko Haram），伊拉克遜尼派民兵的伊斯蘭國，以及基地組織（Al-Qaeda）。而超過 90% 的恐怖襲擊事件發生在嚴重侵犯人權的國家，更駭人的數據指出，比起恐怖攻擊，這些國家有超過 40 倍以上的人慘遭殺害。⁸2013 年，多達 24 個國家經歷了死亡人數超過 50 人的恐怖襲擊事件，較 2012 年增加 60%。其中，伊拉克是恐怖主義影響最大的國家，在去年一年計發生 2,492 起恐怖襲擊事件，造成 6,362 人死亡。⁹

現今分別與敘利亞及伊拉克政府發生衝突並占據伊拉克西北、敘利亞東部的伊斯蘭國乃是最活躍的伊斯蘭聖戰組織，企圖建立迄今仍未被廣泛承認的宗教極端主義國家。換言之，此即造成敘伊兩國被 IEP 列入

⁶ 恐怖主義的定義：非國家行為者經由恐懼、脅迫及恐嚇方式威脅或實際使用非法武力和暴力，達到政治、經濟、宗教或社會的目標。陳明傳，〈恐怖主義之類型與反恐之策略〉，《恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集》，（桃園：中央警察大學，2004），頁 118-120。

⁷ 「全球恐怖主義指數」是一針對直接與間接恐怖攻擊所造成的死亡、傷害、財產損失和心理創傷等影響的綜合性量化研究，乃對佔 99.6% 的世界人口的 162 國家所進行研究。

⁸ Global Terrorism Index 2014, (Sydney, Australia: Institute for Economics and Peace, 2014), pp.2-3.

⁹ Ibid, p.4.

恐怖主義攻擊及傷亡排名在前的主要因素。伊斯蘭國宣稱建立及恢復對整個伊斯蘭世界的權威地位，惟採取的是暴力攻擊及恐怖的殺戮手段。2012 年迄今，伊斯蘭國不僅在中東引起動盪不安，包含非洲東部、黑海東部的南高加索地區、中亞、西亞及南亞印度和巴基斯坦，甚至歐洲西南方的伊比利亞半島（Iberian Peninsula）及中國大陸新疆地區也都受其影響而頻生緊張。

IEP 的執行主席基利亞（Steve Killelea）在《2014 年全球恐怖主義指數報告》中指出，與恐怖主義相關的三個顯著統計因素為：國家資助暴力的程度、集團間衝突及較高的犯罪率。有趣的是，和貧困程度、教育普及率（入學率）及大部分經濟因素並無關聯。易言之，極端主義與恐怖主義攻擊盛行地區，經濟因素和教育水準並非主要問題，區域或國家內部潛藏的衝突因子，如民族、宗教（宗派）、歷史情結等文明議題才是關鍵。基此，必須嚴肅檢討 2001 年「911」恐怖攻擊事件後，美國在全世界所領導的反恐行動其實並不成功，過去十年的恐怖攻擊行動急遽增加，且已與激進的伊斯蘭國連成一線，差別在於伊斯蘭國與其他伊斯蘭恐怖組織也發生劇烈衝突。

將 IEP 報告的地理範圍縮小到歐亞大陸的陸俄及中亞地帶，也可窺見中國大陸自 2008 年起，恐怖主義指標由黃色的輕微轉為紅色的嚴重，在 162 個國家的排名上升至 32，及至 2013 年底一直保持在 20 名上下，顯示中共境內恐怖主義問題趨於嚴重。俄羅斯的指數比中國大陸還要差，2008 年迄今均呈現深紅色指標，排名在前 10 名左右。相較陸俄兩國，中亞五國較為和緩，多呈現橘色或淺橘色。IEP 指數是以發生恐怖攻擊的次數計算，然而「量」並不能完全等同於「質」；換言之，中亞地區的相對次數減少並不代表恐怖主義較趨緩和，中亞地區反而是恐怖主義及極端主義的溫床，經常蔓延至陸俄，且易受到鄰接之伊朗、阿富汗，甚至更遠的伊拉克伊斯蘭極端主義滲入。¹⁰2011 到 2013 年的三年間，全球恐怖攻擊次數大幅上升，大部分是與敘利亞及伊拉克情勢惡化有關，2013 年 ISIS 開始在敘伊兩國發動大規模攻擊，連帶牽動中

¹⁰ Ibid, p.8-9.

東及周邊國家安全局勢，進而影響全球穩定。¹¹ IEP 預測 2014 年敘利亞、伊拉克 IS 極端主義恐怖攻勢將超越 2013 年，且以中東地區成為核心向中亞、南亞及陸俄地界蔓延開來。

參、上合組織地理位置與極端主義的關聯

一、上合組織的反恐合作

冷戰後，全球區域安全環境重新組構。從地緣政治的角度觀察，中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克五國為加強睦鄰互信與友好合作關係，先後就邊界地區信任和裁軍問題舉行談判。1996 年到 1997 間，五國元首分別在上海和莫斯科舉行會晤，簽署《關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定》和《關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》，由加強邊境地區信任逐步擴大到政治、安全、外交、經貿、人文等各領域的發展及合作。首次的會晤在上海舉行，該機制後被貫以「上海五國」稱謂。2001 年 6 月原「上海五國」成員國加入烏茲別克，六國元首共同發表《上海合作組織成立宣言》並簽署《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，宣布在「上海五國」機制基礎上成立「上海合作組織」(The Shanghai Co-operation Organisation, SCO)。¹²

由於地理位置毗鄰，且同時存在地緣戰略思維，加上錯綜複雜的宗教意識型態及安全利益相互重疊，目前「上合組織」已增加阿富汗、印度、伊朗、蒙古及巴基斯坦等國為觀察員國，以及白俄羅斯、土耳其和斯里蘭卡為對話夥伴國。成員國總面積近 3,018.9 萬平方公里，占歐亞大陸的 3/5；人口 15 億，占全世界的 1/4。¹³若涵蓋未來可能加入的觀察員國，對歐亞及亞太區域的安全態勢影響深遠，實舉足輕重。

檢視上合組織成立基礎，從軍事互信、邊界裁軍及建立合作關係，其對抗恐怖主義及極端主義的色彩相對濃厚。區域間面對各異的不穩定

¹¹ 2000 年以來，恐怖攻擊死亡人數已增加 5 倍，見 Figure 1 Deaths From Terrorism, 2000–2013, from Global Terrorism Index 2014, p.13。

¹² 邢廣程、孫壯志，《上海合作組織研究》，(吉林：長春出版社，2007)，頁 9。

¹³ 見「上海合作組織」官方網站<<http://www.sectsco.org/CN11/index.asp>>。

因素（中共稱為「三股勢力」：恐怖主義、極端主義、分裂主義），使上合組織朝向打擊恐怖主義的軍事合作前進，亦成為歷次「和平使命」軍演的主要目標，並建立上合組織國防部長會議的定期會晤機制。¹⁴儘管如此，上合組織的軍事合作歷程仍然充滿矛盾。中共雖企圖建立安全多邊性及合作性的「上合組織新安全觀」來統合各國歧異，但安全利益的衝突仍在。例如，烏茲別克一度拒絕參與國防部長會晤和軍事演習，擔心影響其與美國和北約的安全合作關係，此種立場隨著美烏關係惡化才改變；俄羅斯雖贊成打擊「三股勢力」，但不願見到中共在中亞建立明顯的軍事影響力；塔吉克曾明確反對在上海合作組織框架內進行聯合軍事演習，認為軍事上的結盟會遭致上合組織外圍國家的敵意。¹⁵此矛盾在中共國力漸增已成事實及區域內的動盪頻仍，終使各國達成初步協議，同意維持「和平使命」軍演的反恐、反極端主義的特質。而此共識在「和平使命 2014」軍演中達到高峰。

二、極端主義與上合組織

上合組織成員國同時面對著泛伊斯蘭主義、伊斯蘭原教旨主義的安全挑戰。伊斯蘭社會有一種建立在宗教基礎上的社會穩定性，但現代以來，這種穩定性受到西方文明強大衝擊，傳統伊斯蘭社會無力抵抗西方文明滲入，開始透過社會改革走向現代化，然而也引各種反動思潮。其中，民族解放運動及伊斯蘭復興運動（包括伊斯蘭主義、原教旨主義）為代表。

伊斯蘭原教旨主義亦稱「政治伊斯蘭」(Political Islam)，主張政教合一的政治體制和社會伊斯蘭化。這中間的極端派堅決反對世俗主義，反對向西方文明靠攏的現代政府，也反抗一切非伊斯蘭和反伊斯蘭的思想及制度，鼓吹「聖戰」，鼓勵為真主之道而犧牲，主張使用所有方式，包括暴力恐怖手段達到建立政教合一的政權，最終實現一體的伊斯蘭世界。¹⁶

¹⁴ 邢廣程、孫壯志，《上海合作組織研究》，頁 73-92。

¹⁵ 同前註，頁 96。

¹⁶ 白雪芬，〈宗教方面影響我國的幾大熱點問題〉，《承德民族師專學報》第 26 卷第 2 期，2006 年 5 月。頁 97-98。

原教旨主義的根源在中東且主要針對西方，但蘇聯解體後在中亞地區迅速發展並向中國大陸的新疆東漸。加上中亞油氣等戰略資源豐富，各種勢力紛紛介入，布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）稱為「東方的巴爾幹」，為東西兩方利益衝突的戰略要地。蘇聯解體以來，以中亞國家為主體的部分獨立國協（中亞五國的土庫曼已退出）的邊界並不穩定，尤其是伊斯蘭原教旨主義的動亂，甚至影響到俄羅斯的北高加索地區。俄羅斯認為，高加索地區的車臣武裝叛亂未能徹底剿滅的原因之一，就是得益於阿富汗的基地組織和以塔利班為核心的國際恐怖主義持續支持。故此，俄羅斯總統普欽（Valdimir Putin）也把中亞地區視作安全外交的重心之一。

儘管在過去幾年，中亞地區未遭受恐怖攻擊重大安全事故，但環境的不安和不確定性仍在增加中。毗鄰中東，中亞扮演的是中東恐怖主義和極端主義蔓延到世界其他地區的轉進站；資訊顯示，中亞是極端主義藏匿及進入中東的重點地區，各類伊斯蘭運動組織是其主要型式。較受到關注的是「烏茲別克伊斯蘭運動」（Islamic Movement of Uzbekistan, IMU）簡稱「烏伊運」，及中亞接近新疆一帶的「東土耳其斯坦伊斯蘭運動」（East Turkestan Islamic Movement, ETIM）簡稱「東伊運」。

烏伊運成立於 1991 年的伊斯蘭民兵組織，主要意圖為建立政教合一的伊斯蘭原教旨國家，此與當前攻佔敘伊部分領土的 IS 極端主義目標相同，事實上兩者也暗地結合中。東伊運則困擾中共多年，是中共鎖定的恐怖主義與宗教極端主義的主要目標。中共對外宣稱，東伊運是「東突」恐怖勢力中最具危害性的組織之一，2001 年美國「911」事件後，聯合國和美國政府把東伊運列為恐怖主義組織。2014 年 4 月發生在新疆首府烏魯木齊火車南站發生的爆炸襲擊案，中共官方指稱即是東伊運極端組織所策劃和指揮的恐怖主義襲擊。¹⁷華盛頓和北京都指出東伊運與基地組織有所聯繫，現今也證實有東伊運成員參與 IS 在敘、伊的暴力襲擊。¹⁸

¹⁷ 〈中國：新疆爆炸襲擊是「東伊運」所為〉，《BBC 中文網》2014 年 5 月 18 日，<http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/05/140518_xinjiang_etim>。

¹⁸ 〈媒體稱「東伊運」發布上百音視頻煽動恐怖〉，《BBC 中文網》2014 年 5 月 9 日，

此外，根據中共「中國社會科學院」最新發布的《2014 中亞黃皮書》內容，未來一年，在美軍反恐力量退出阿富汗後，該地區的安全局勢將如現今伊拉克一樣迅速惡化，中亞地區的宗教極端主義和恐怖主義威脅亦會同時升高，進入漫長的安全動盪期。¹⁹中共實際擔憂的是，美軍及北約撤出阿富汗後，恐怖主義和極端主義將再次擴散到俄羅斯、中東、南亞和中亞等地區，促發中共早已存在的民族衝突或所謂的極端主義安全威脅。2013 年 12 月第六屆中共軍事科學院與瑞典「安全和發展政策研究所」(Institute for Security and Development Policy) 共同發表一份研究報告，強調阿富汗將成為下一個伊拉克（主要指 IS 作亂），嚴重影響上合組織成員國的安全。報告指出，美國為主的國際安全援助部隊退出阿富汗後，影響阿富汗安全局勢的五大因素分別為：

第一，阿富汗境內政治權力的解體和組構，核心面向是塔利班的政治作用及阿富汗政府政治轉型是否順利。²⁰第二，阿富汗卡札（Hamid Karzai）政府自 2010 年起開始與塔利班反叛團體進行政治和解，並試圖把與塔利班的政治和解排入計畫。然而，由於其政治理念分歧，至今和談所需的相對良好政治氛圍尚未形成，更顯現出塔利班仍具顯赫政治影響力。

美俄兩國是目前仍對阿富汗影響最大的國家；極弔詭的是，俄羅斯將給予北方聯盟更多的支持，而美國已經開始接觸塔利班。從過去到現在，俄、陸、印、巴、伊五國都企圖透過各種方式將勢力伸進阿富汗。在這場競逐中，中國大陸和印度是兩個較新成員，儘管中共的目標是相對有限的。這兩個國家都擔心塔利班的崛起可能會導致國內激進伊斯蘭勢力的抬頭，帶來沈重的安全挑戰。²¹印度和巴基斯坦各自在阿富汗也

<http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/05/140509_east_turkestan_videos>。

¹⁹ Deng Zhime, "Central Asia on alert for rising security threats," *Chinese Social Sciences Today*, September 19, 2014, <http://english.cssn.cn/whatsnew/reports/201409/t20140919_1334682.shtml>.

²⁰ 2013 年 6 月起，美國已經開始與阿富汗塔利班進行政治談判和接觸，然而目前雙方尚未建立談判的良好基礎，第一是撤軍，第二是撤防，第三是斷絕與基地組織的關係，第四是正在接受憲法。

²¹ 張力，〈中國對阿富汗局勢穩定的作用探索〉，《南亞研究季刊》，2010 卷 4 期（2010 年 12 月），頁 1-8。

有不同目標，巴基斯坦正試圖塑造成阿富汗的安全戰略後方，期望獲得穩定的戰略縱深。印度希望阿富汗至少是採取中性策略，得以創造出從兩翼包夾巴基斯坦的戰略形勢。而巴基斯坦和伊朗正積極在該地區尋求影響力，達其建立伊斯蘭世界的戰略野心。²²這些國家都是意圖染指阿富汗的不同競逐群體，試圖塑造對其有利的阿富汗局勢。

第三，在阿富汗人民的政治情感變化，亦即人民的政治選擇；主要觀測指標是社會轉型的順利與否。第四，國際援助的可持續性，主要指標是國際對阿富汗經濟轉型的承諾能否兌現。第五，增長和擴大阿富汗國家安全部隊（ANSF），關鍵要素是他們的防守能力。隨著美軍的撤離，ANSF 將不得不面對日益複雜的安全形勢及各種威脅。目前，ANSF 的缺點仍然是明顯的，部隊欠缺獨立運作能力，要調整此缺點必須大量挹注資源並持續提供訓練。

三、中共透過上合組織欲建立區域新秩序

中共透過上合組織在廣大中亞及歐亞大陸邊界建立新秩序的意圖明確。《經濟學人》（*The Economist*）指出，從西方國家觀點來看，上合組織同意擴大印度、巴基斯坦和伊朗的加入磋商，此已挑戰美國及西方國家的安全利益，特別是美國反恐盟友的印、巴兩國進入以中共為首的上合組織。

2014 年 9 月上合組織在塔吉克首府杜尚別（Dushanbe）舉行第 14 屆年度峰會，同意透過程序進展，優先針對已經是觀察員國的印度和巴基斯坦能否在明年加入進行討論。伊朗目前受到聯合國制裁，並不予考慮。另一位觀察員蒙古已是民主國家，對於加入上合組織此封閉色彩濃厚的俱樂部抱有疑慮。阿富汗則被列為上合組織最終觀察者。

今年 8 月，上海合作組織在內蒙古（Inner Mongolia）舉行動員近 7,000 人的大規模聯合反恐軍事演習「和平使命 2014」，上合組織雖明確指出乃是針對三個敵人（抽象的三股勢力），稱所有上合組織成員國都面臨來自伊斯蘭極端主義的威脅；中國大陸指向新疆東突組織、俄羅

²² 時宏遠，〈後塔利班時代印度在阿富汗的戰略利益〉，《貴州財經學院學報》，2009 卷 3 期（2009 年 5 月），頁 26-31。

斯指向車臣、中亞成員指向在費爾干納盆地（Fergana Valley）²³和阿富汗的邊界基地組織。然上合組織為消除西方國家質疑，乃堅稱此非如北約一樣的軍事聯盟，而是以「夥伴關係」共同面對區域內多變形勢。

杜尚別峰會中，習近平呼籲上海合作組織應「重點打擊宗教極端主義介入和網絡恐怖主義」。中共對近年維吾爾族穆斯林在新疆造成的暴力極端主義惡化甚感憂心。維吾爾族武裝分子（Uighur militants）已承諾在新疆及中國大陸其他地區發動恐怖襲擊，他們也一直爭取與其他聖戰組織合作，如巴基斯坦的部落地區。杜尚別峰會報告裡更指出，維吾爾族人涉嫌參與伊斯蘭國鏈路，某些成員已被拘留在印尼的蘇拉威西島（Island of Sulawesi）。

除了《2014 中亞黃皮書》之外，中共同時發布《上海合作組織黃皮書》，建設性地提出「絲綢之路經濟帶」新合作構想，在過去合作基礎上增加經濟及文化的非傳統安全合作。中共觀點認為，中亞安全逐漸進入風險期，必須以非傳統安全架構來促成各國共同參與及推動中亞安全事務。2013 年阿富汗的罌粟種植面積增加 1/3 以上，達到 29.9 萬公頃，阿富汗地區的毒品產量已占全球毒品交易的 90%。²⁴上合組織正尋求經濟合作領域（如 FTA）的進展，來帶動陸、俄、哈、吉、塔、烏等國間的經濟成長，同時壓抑經中亞地帶並逐漸失控的阿富汗毒品通道。²⁵中共倡議的「絲綢之路經濟帶」將覆蓋 30 億人口，包括上海合作組織所有國家，從太平洋延伸到波羅的海，涉及東亞、西亞和南亞。²⁶

未來數年間，將可更明確地看出中共欲在上合組織廣泛區域內，甚至在影響力所及地區建立其主導的新秩序，上合組織及絲綢之路經濟帶戰略的推行來看，不僅是為發展經濟或反恐作為服務，建構中共為主體的新地緣政治應是其最終目的。

²³ 費爾干納盆地又稱費爾干納谷地，是天山和吉薩爾—阿賴山的山間盆地，位於烏茲別克、塔吉克和吉爾吉斯三國的交界地區。

²⁴ 張甯，〈2014 年中亞黃皮書、上海合作組織黃皮書發布〉，《光明網》，2014 年 9 月 5 日，〈http://chinese.gmw.cn/politics/2014-09/05/content_13066511.htm〉。

²⁵ 廖文儀，〈阿富汗毒品問題〉，《全球政治評論》41 期（2013 年 1 月），頁 133-164。

²⁶ 〈中亞國家發展報告：阿富汗毒品供應全球九成毒品交易〉，《人民網》，2014 年 9 月 5 日，〈<http://world.people.com.cn/n/2014/0905/c1002-25611100.html>〉。

肆、「和平使命 2014」軍演的極端主義針對性

上合組織是迄今唯一在中國大陸境內成立、以中國大陸城市命名、總部設在中國大陸境內的區域性國際組織。與聯合國、東協、獨立國協等國際或地區性組織保有密切聯繫，也是聯合國大會觀察員。其宗旨與任務為：加強成員國的相互信任與睦鄰友好；維護和加強地區和平、安全與穩定，共同打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義、毒品走私、非法販運武器和其它跨國犯罪；開展經貿、環保、文化、科技、教育、能源、交通、金融等領域的合作，促進地區經濟、社會、文化的全面均衡發展，不斷提高成員國人民的生活水平；推動建立民主、公正、合理的國際政治經濟新秩序。²⁷並進一步促進相互間的政治互信乃至軍事互信，以應對不斷複雜化的中亞反恐局勢為目標。²⁸

一、演習規模

「和平使命 2014」軍演於 8 月 24 日至 29 日在中國大陸內蒙古自治區的朱日和訓練基地舉行，演習人數超過 7,000 人。據《新華社》報導，這是自「和平使命 2005」軍演以來，上合組織舉行的最大規模軍演。「和平使命 2005」參演部隊人數近萬人（來自陸俄兩國）。²⁹中共解放軍副總參謀長王寧擔任此次「和平使命 2014」反恐軍演聯合指揮部（中共稱導演部）總指揮，強調聯演乃遵循各成員國領袖的戰略共識，主要針對圍剿「三股勢力」打擊恐怖活動。操演課題區分「聯合反恐戰役準備」與「聯合反恐戰役實施」兩階段，透過六國軍事參演達到情報共享、指揮協同、信息融合、綜合保障等方面的交流合作，期待提升聯合反恐作戰能力。³⁰

就人數及裝備觀察，上合軍演共出動包含 300 名哈薩克空降兵、200

²⁷ 〈上合軍演背景〉，《新華網》，2014 年 08 月 14 日，〈<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-14/6493374.shtml>〉。

²⁸ 〈外媒：上合罕見規模反恐軍演 促互信應對複雜局面〉，《中國新聞網》，2014 年 08 月 25 日，〈<http://www.chinanews.com/hb/2014/08-25/6526269.shtml>〉。

²⁹ 〈簡氏：中國辦 05 年來最大上合軍演 俄可藉此拉近中國〉，《環球網》2014 年 08 月 14 日，〈<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-14/6491079.shtml>〉。

³⁰ 〈外媒：上合罕見規模反恐軍演促互信應對複雜局面〉，op.cit.。

名塔吉克及 500 名吉爾吉斯作戰人員，以及 1,000 名俄軍和 5,000 名中共反恐特戰部隊。裝備的現代化與多元性是這次軍演的特色之一，計動用各型裝備超過 440 項，包括預警機、戰鬥機、運輸機、直升機、中遠程無人機、衛星、測繪導航、氣象水文和空中、地面遠程精確打擊等「戰略戰役」武器系統，及各類戰車、步兵戰鬥車、裝甲車、火炮、防空飛彈等。

「和平使命 2014」聯合軍演，中共派出被譽為「陸軍王牌」的北京軍區第 38 集團軍，為中共 3 個重裝快速反應部隊之一（其二為瀋陽軍區第 39 集團軍及濟南軍區第 54 集團軍）。38 重裝集團軍配備中共各類最新式武器，如「99 改」主戰戰車、陸航「武直 10」武裝直升機，及具備「偵察—打擊」一體功能的「翼龍」無人機。³¹解放軍參演部隊即以 38 集團軍的 3,000 餘人為主幹，編組裝甲、砲兵、陸航和特種作戰力量的反恐戰力。此次共軍陸航部隊參演直升機全數加裝雷射模擬作戰系統（中共稱激光仿真交戰系統），提升對抗性和實戰性。³²

由於對「阿拉伯之春」反政府運動記憶猶新，加上邊境極端主義騷動愈演愈烈，中共對上合組織聯合軍演的投入也更加急迫。中共不止一次提出質疑，指稱敘利亞及伊拉克的動盪及 ISIS 的跨國作亂，其背後隱藏著西方勢力的介入因素。中共迫切希望上合組織各成員國能擴大互信，團結起來，並預告類似情形很快就會在中國大陸邊境地區上演。³³

二、演習重點

受全球極端主義與恐怖主義威脅升高影響，上合組織所在地的恐怖活動激增。例如，俄羅斯索契冬奧會前夕即發生多起自殺式爆炸襲擊；恐怖組織烏伊運對中亞國家造成巨大威脅，特別是將陸俄列為重要襲擊目標；中共國境內的東突（東伊運）恐怖勢力與境外基地及伊斯蘭國極

³¹ 〈38 集團軍或裝備 99 改戰車亮相和平使命軍演〉，《新京報》，2014 年 8 月 24 日，<<http://big5.s1979.com/site/www.s1979.com/news/china/201408/24129052824.shtml>>。

³² 同上註。

³³ 〈俄媒：西方導致恐怖主義井噴中國先發制人剷除〉，《環球網》，2014 年 08 月 27 日，檢索日期：2014 年 11 月 30 日，<<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-27/6535188.shtml>>。

端主義聯繫日益緊密，已接連在新疆邊境製造暴亂。上合組織「和平使命 2014」聯合軍演重點在於壓制恐怖勢力，企圖展現有關國家聯合打擊恐怖主義的決心與能力，實具心理震懾效果。美軍 2014 年底全面撤離阿富汗後，將造成巨大安全真空。與此同時，阿富汗塔利班實力猶存，藏身於阿、巴邊境山區的基地組織也蠢蠢欲動，烏伊運、東伊運等恐怖組織加緊勾連，新近崛起的伊斯蘭國更將中亞、南亞廣大地區劃入其疆域，上合組織擔憂恐怖主義勢力急劇回潮。³⁴

基此，依據聯合指揮部規劃，軍演重點是放在「戰場偵察監視、聯合精確打擊、攻殲外圍要點、城區反恐清剿」四個面向；空降兵演練則是「攻殲外圍要點」中的「垂直截擊行動」等聯合反恐操演項目。³⁵反恐軍演的五國乃採用空地一體的立體作戰方式，並增加情報蒐集作為，採無人機及特種作戰部隊靈活編配運用，使打擊效果更加精準。³⁶

三、演習特色

中共幾乎扮演此次聯合軍演的主戰角色，極其特別地首次從解放軍「預備役電磁頻譜管理中心」派出「頻譜保障分隊」高技術專業部隊，提供演習所需的全方位通訊及資訊網絡。此意表軍演國家願意採取具體有效的軍事合作態度，在單一電磁環境中來進行整合演練。³⁷

其次，演習首次使用中共開發的「陸俄雙語版導調作業系統」，將五方部隊的指令中樞融合在同一指揮平臺上。在聯合偵察方面，也集中使用五方偵察編組，對假想敵實施綜合偵察監視，並匯整在統一的情報整合平臺，提供及時情資共享，達到與以往不同聯合作戰演練，在決策、指揮、情報、通信、火力協同等方面同時深化聯合效能。³⁸

³⁴ 李路、李晶，〈軍報：和平使命軍演震懾恐怖勢力穩定中亞局勢〉，《解放軍報》，2014 年 9 月 05 日。

³⁵ 〈“和平使命”軍演今閉幕中方多款武器首秀旗開得勝〉，《中國新聞網》，2014 年 08 月 29 日，〈<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-29/6542243.shtml>〉。

³⁶ 同前註。

³⁷ 董亮、劉萬平，〈解放軍預備役電波衛士首參加中外聯合軍演〉，《解放軍報》，2014 年 9 月 05 日。

³⁸ 〈上合軍演：中方懸浮偵察砲彈實時傳回打擊視頻〉，《解放軍報》，2014 年 9 月 03 日。

新一代模擬交戰系統及無人機的廣泛應用是這次聯合反恐軍演的一大特色。解放軍 38 集團軍陸航旅 26 架參演直升機全部安裝「雷射交戰評估系統」，利用「電子裁判」功能增加飛行員的實戰訓練。而無人機實施「斬首行動」，「發現即摧毀」偵打一體的作戰效能，首次將新最新無人機作戰概念應用於聯合反恐軍演行動中。其他如俄羅斯自走榴彈砲的雷射導引砲彈精確攻擊，及中共視訊懸浮偵察彈的戰果及時訊息顯示，均是第一次應用在聯合軍演上。

習近平上任以來，中共解放軍被要求朝「新質戰鬥力」方向努力，若從「和平使命 2014」聯合反恐軍演來觀察，它強調的應是資訊化的作戰系統與實戰兵力相結合的精密演練，此為西方國家應用多年的 C⁴ISR 戰場資訊化的兵火力指揮系統（或稱網狀化作戰）概念，中共正逐漸將其運用在上合組織的聯合軍演中，概念似新非新，端看整體應用效能。³⁹

伍、結語

從本文探討中可發現，2011 到 2014 年間暴力極端主義盛行，上海合作組織成員國在中共及俄羅斯主導下，感同身受地以「和平使命 2014」軍演來回應此一動盪趨勢。雖然上合組織六國各有盤算，但在打擊極端主義及恐怖主義的道路上漸趨一同，惟仍屬中國大陸較感迫切。中共不僅提出《2014 中亞黃皮書》來闡述對中亞地帶蓄積的極端主義勢力的關切，也積極地以「絲綢之路經濟帶」戰略，透過經濟及文化互助來改變中亞通道的安全，間接降低新疆的極端主義暴力威脅。

不同時期的東伊運與烏伊運極端主義雖已受到抑制，但由於伊斯蘭國暴力極端組織興起，因而使東伊運與烏伊運連帶受到激勵，甚而有轉與伊斯蘭國結合趨勢。中亞與中國大陸莫不戒慎恐懼地嚴密關注，以防止極端主義對其安全利益的衝擊。在這暴力極端主義所造成的動盪不安時刻，上合組織透過各自安全利益的盤算，勢將透過各種方式進行更緊

³⁹ 〈專家：上合軍演表明解放軍探索更高端反恐作戰〉，《人民網》，2014 年 8 月 29 日，<<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-29/6544486.shtml>>。

密的磋商，以尋求對自己最有利的安全保障。未來一年的安全局勢更充滿變化，美軍及北約將撤離阿富汗，而阿富汗政府與塔利班業已重新接觸，商討美國撤離後的阿富汗治理。

毫無疑問的，阿富汗局勢勢將急轉直下，由於阿富汗政府治理能力仍是薄弱，塔利班、基地組織及暴力極端主義可能再次坐大而向中亞蔓延。此為上合組織所不樂見，但又不得不預先因應的可能發展。上合組織的不對稱聯合，以及各有謀算的有限合作，此不結盟的合作關係能否有效遏止地界內的恐怖活動及極端主義，實有待觀察。然而，關注極端主義發展的同時，上合組織成員國、觀察員國及對話夥伴國卻也持續透過各樣機制分別在美、俄、陸及北約間穿梭，以增加談判籌碼及確保國家利益，特別是地緣戰略下的安全利益。

上海合作組織雖界定為「不結盟、不對抗、不針對第三方」的區域性組織，但隨著國際恐怖主義蔓延及中東地區局勢轉惡，連帶影響中亞安全態勢。⁴⁰在陸俄兩國強力主導下，未來軍事合作的發展仍充滿可能，此必然影響美國及北約的全球反恐軍力部署，也為上合組織區域安全態勢增添變數。尤其是隨著觀察員國的陸續加入，上合組織面對極端主義及恐怖主義的挑戰也將順勢擴大，此為耐人尋味之處。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁴⁰ 〈和平使命 2014 引關注專家：上合舞劍意在和平〉，《中國青年報》，2014 年 08 月 29 日，〈<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-29/6543457.shtml>〉。

Analyzing the Globalizing Development of Extremism: A Review of the SCO Exercise “Peace Mission 2014”

Cheng-Yu Lee

Adjunct Assistant Professor, Department of Public Affairs,
Fo Guang University

Abstract

Extremism has in recent years caused regional instability and affected the stability of international politics; what is more concerning is that it shows a tendency to spillover to the international community. The “Peace Mission 2014,” a joint exercise conducted by members of the Shanghai Co-operation Organization (SOC) and concluded in the end of August, 2014, was a non-traditional security military action taken under the framework from bilateral to multilateral cooperation to fight against terrorism and extremism. In the East Asia, from 2013 to 2014, Beijing’s diplomatic and defense policies have constantly collided with Washington’s “Pivot to Asia,” or “Rebalance toward Asia,” policy. The United States and Russia have also engaged in serious contradiction regarding the deteriorating situation in Ukraine and the issue of the annexation of Crimea Peninsula. However, this has led to a subtle change in diplomatic and security benefits between Mainland China and Russia, thus bringing the two nations closer to exert a geostrategic synergy by cooperating in areas of their common concerns, such as Ukraine, Crimea Peninsula, East and South China Seas and Central Asia. Bearing the regional security development in mind, this paper examines the expansion of extremism through the SCO joint exercise. In

terms of geostrategic issue, this paper focuses on the extremism flashpoints along the borders between Europe and Russia as well as the “Silk Road Economic Belt” proposed by Mainland China. This paper aims to clarify and understand the link between “Peace Mission” exercise and the globalizing development of extremism and its influence.

Keywords: *Shanghai Co-operation Organization; Peace Mission 2014; Islamic Fundamentalism; Silk Road Economic Belt*