

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

蔡裕明

實踐大學博雅學部助理教授

摘 要

今（2014）年以來，由新疆維吾爾族極端主義者所發起之恐怖攻擊事件漸增，使用之手段與武器也從刀械轉變為炸彈，地理範圍從新疆延伸至其他省分。現今中共對於防範此等恐怖暴力事件為結合既有的維穩體系與邊境安全體系，將反恐議題提升至國家安全委員會，重新設計與改革反恐體制，透過法律層面完善打擊基礎，並且在運作上從強警、全民反恐與警務工作紮根等幾個方向著手。本研究旨在探究中共新疆所發生之恐怖攻擊事件與其影響，並探究中共反恐政策發展方向。本文首先概述新疆近年所發生攻擊案件與意義，再者探究中共國內反恐措施，以及分析邊境安全與區域反恐合作狀況與問題，最後為結論，試圖分析近來中共反恐作為與影響。隨著中共的政治與經濟成長與轉型，以及逐漸融入國際體制之際，中共將難以避免受到國際與國內恐怖主義之威脅。而當中共正以「絲綢之路經濟帶」促進中共西進戰略以及與中亞國家關係，反恐政策成為這項「擴展戰略」（enlargement strategy）能否成功之關鍵。然而強化在邊境的安檢措施，以及在邊疆地區的「嚴打」措施，可能又會讓中共捲入阿富汗與巴基斯坦的衝突糾紛當中，加劇少數民族的不滿，以及增加中國大陸東部與西部的政治分歧。

關鍵字：恐怖主義、反恐、維穩、邊防、全民反恐

壹、前言

今（2014）年以來，由新疆維吾爾族極端主義者所發起之恐怖攻擊事件漸增，使用之手段與武器也從刀械轉變為炸彈，地理範圍從新疆延伸至其他省分。特別從 2013 年 10 月北京天安門金水橋事件以降，中國大陸多次傳出恐怖攻擊事件。例如，2014 年 3 月 1 日，雲南昆明車站發生暴力恐怖攻擊事件，接著分別於 4 月 30 日、5 月 22 日以及 7 月 29 日新疆再度發生暴力攻擊事件，造成許多民眾傷亡。中共官方定調這些事件為暴恐攻擊事件，指責「東突厥伊斯蘭運動」（Eastern Turkestan Islamic Movement, ETIM）策劃與指揮這些暴恐攻擊事件，國家反恐領導小組也宣告開展為期一年的「嚴打暴恐」專項行動，中共總書記習近平也表示，需要對於暴力恐怖攻擊採取「果斷行動」，¹並於「亞洲相互協作與信任措施會議」（Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia, CICA）上倡議「亞洲新安全觀」。

在過去的一年當中，僅新疆維吾爾自治區已有二百餘人於各類衝突中喪生。新疆能源蘊藏豐富，²緊鄰中亞國家、阿富汗、巴基斯坦與印度等國。新疆民族多為穆斯林信眾，與漢族社會頗有隔閡。儘管北京政府於新疆推動許多扶助少數民族之措施，然而許多維吾爾族人認為自身的民族文化、宗教傳統、語言與就業機會受到壓抑。並且隨著美軍逐漸撤離阿富汗，原本活躍於阿富汗與巴基斯坦邊境的恐怖分子有可能將戰場轉移至中國大陸境內，此讓中共成為恐怖攻擊的「主戰場」（a major battlefield），³此讓中共亟需強化其反恐措施以及維護中共與阿富汗與巴基斯坦之國境安全。

¹ “President Xi Urges 'Decisive Actions' against Terrorism after Xinjiang Blast,” *People's Daily Online*, May 1, 2014, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2014/china-140501-pdo01.htm>>.

² 新疆輸油氣管線總里程超過 1.1 萬公里，為中共油氣管線里程最長之省區，也是從中亞連通中共東海岸的油氣運輸幹線。〈新疆萬里油氣管，大陸能源動脈〉，《中央社》，2014 年 9 月 3 日，〈<http://www.cna.com.tw/news/acn/201409030352-1.aspx>>。

³ “Xinjiang becomes 'a major battlefield' in anti-terror campaign,” *South China Morning Post*, May 25, 2014, <<http://www.scmp.com/news/china/article/1519403/xinjiang-becomes-major-battlefield-anti-terror-campaign>>.

2009 年烏魯木齊的「七五事件」應是中共結合反恐與維穩政策之始。⁴而在中共的話語體系當中，反恐議題之複雜性在於總與少數民族與維穩等問題相關連。2014 年中共國家社科基金提出「邊疆民族地區反恐維穩的長效機制研究」的科研項目，顯見現階段中共對於防範此等恐怖暴力事件為結合既有的維穩體系與邊境安全體系，將反恐議題提升至國家安全委員會，重新設計反恐體制與機制上之，從法律上完善打擊基礎，並且在運作上從強警、全民反恐與警務工作紮根等幾個方向著手。本研究旨在探究中共新疆所發生之恐怖攻擊事件與其影響，並簡述中國大陸反恐政策發展方向。本文首先概述新疆近年所發生攻擊案件與意義，再者探究中共國內反恐措施，接著分析邊境安全與區域反恐合作政策，最後為結論，試圖分析近來中共反恐作為之意義與影響。

貳、新疆近年所發生攻擊案件與意義

中共恐怖主義主要包括以下四種類型。第一，民族宗教極端型恐怖主義，如東伊運或東突組織；第二，政治性目的之活動；第三，極端恐怖主義勢力；第四，激進個人恐怖行為犯罪，或西方國家所界定之「孤狼」(lone wolf) 型個人恐怖分子。⁵就中共的認知上，宗教極端勢力、民族分裂勢力、國際恐怖勢力已成為中共所面臨之主要非傳統安全威脅。

一、新疆發生暴恐事件狀況

中共近來暴力攻擊事件頻傳。從習近平就任中共總書記以來，一系列的暴力襲擊事件已造成 200 多人死亡，並且原本僅發生於新疆的暴恐事件也延伸至北京的天安門、廣東與雲南。⁶北京政府於 1980 年代開始

⁴ 參見張昆與宋紅彬，〈從「7·5」事件後維穩看我區反恐防範工作機制的轉型升級〉，《新疆警官高等專科學校學報》（中國大陸），2010 年第 3 期，頁 11-15。

⁵ 參見郭小民，〈邊境地區反恐問題及對策研究〉，《廣西警官高等專科學校學報》（中國大陸），2013 年第 6 期，頁 44。

⁶ William Ide, "China Pushes Assimilation to Calm Xinjiang Unrest," *Voice of America*, June 10, 2014, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2014/china-140610-voa01.htm>>.

在新疆推動教育體系、置入漢語教學、限制宗教自主，以及北京政府計畫性大規模讓漢族遷徙至新疆地區，開始出現漢族與維吾爾族經濟上不平等，讓 1940 年代時漢族在新疆僅有 7% 到今日約佔 45% 的人口，這些均是新疆少數民族與中央政府政治割裂之主因。根據中共中東問題特使吳思科表示，現有 100 多名新疆維族在敘利亞與伊拉克地區的武裝分子營地接受專門訓練，之後將派入中共境內，⁷此讓中共所面臨恐怖主義問題更加嚴峻。表 1 為近年來新疆發生暴恐事件狀況。

表 1 近年來新疆發生暴恐事件狀況

時間	發生地與狀況	使用工具	死傷狀況
2008 年 3 月 7 日	維吾爾族女性於中國南方航空從烏魯木齊起飛往北京的 6901 號班機上攜帶汽油企圖引爆	汽油彈	無任何死傷
2008 年 8 月	2 名男子開卡車衝撞新疆喀什邊防支隊並且引爆車上爆裂物，疑似針對數日後的北京奧運開幕	爆炸裝置	造成 16 人死亡
2009 年 7 月	維吾爾人在烏魯木齊與漢族人爆發嚴重衝突， ⁸ 又稱烏魯木齊七·五事件	刀械	造成至少 197 人喪生，1,721 人受傷，死者多為漢人
2011 年 7 月 18 日	新疆維吾爾自治區和田地區和田市發生暴力恐怖事件，又稱「七·一八」事件	刀械、爆炸裝置	造成 4 人死亡
2011 年	新疆喀什市連續兩天發生暴徒持	刀械	共造成 10

⁷ 其中多數來自於東突厥斯坦伊斯蘭運動（ETIM）組織，〈中國中東特使：疆獨分子於敘利亞及伊拉克受訓〉，《南華早報》（香港），2014 年 7 月 30 日，〈<http://www.nanzao.com/tc/china/33699/zhong-guo-zhong-dong-te-shi-jiang-du-fen-zi-yu-xu-li-ya-ji-yi-la-ke-shou-xun>〉。

⁸ 其實 2009 年，烏魯木齊分別在 7 月 5 日、7 月 7 日和 9 月 3、4 日共發生 3 次衝突事件。

7 月 30-31 日	刀砍殺路人事件		餘 人 死亡，數 10 人受傷
2012 年 2 月 28 日	新疆喀什地區葉城縣幸福路步行街農貿市場內的砍殺平民事件	刀械	造成 16 人喪生，8 名凶嫌被擊斃
2013 年 4 月 23 日	中共新疆西南部喀什巴楚縣西南色力布亞鎮發生暴力事件	刀械、縱火	共 21 人死亡
2013 年 6 月 26 日	新疆吐魯番地區鄯善縣魯克沁鎮案件，多名維族人士攻擊魯克沁鎮派出所、特巡警中隊、鎮政府和民工工地	刀械、縱火	造成 24 死
2013 年 10 月 31 日	維吾爾族男子開車載著妻子、母親，衝撞北京天安門並引爆汽車炸彈	駕 車 衝撞、汽車炸彈	造成 5 死，此為中共首都首次發生維族攻擊事件
2013 年 11 月 16 日	中共新疆西南部喀什巴楚縣西南色力布亞鎮發生襲擊公安派出所事件	刀械	共造成 11 人死亡
2013 年 12 月 30 日	新疆喀什地區莎車縣發生襲擊縣公安局之事件，另查獲爆炸裝置 25 枚	刀械、爆炸裝置	造成 8 人死亡，1 人受傷
2014 年 1 月 24 日	新疆維吾爾自治區阿克蘇地區新和縣縣城市集地區發生多起爆炸事件，維族人士使用定時炸彈與土製炸彈	爆炸裝置	7 人死亡
2014 年 2 月 14 日	新疆阿克蘇地區烏什縣發生以爆炸裝置與砍刀襲擊公安巡邏車事件	爆炸裝置	8 人死亡

2014 年 3 月 1 日	雲南昆明火車站發生維族人士以刀械進行襲擊事件。中共將此案定調為新疆分裂勢力策劃製造的嚴重暴力恐怖事件	刀械、爆炸裝置	造成 33 死、143 傷
2014 年 4 月 30 日	中共新疆烏魯木齊火車站發生持刀砍人、同時引爆炸彈爆炸案件	刀械、爆炸裝置	造成 3 人死亡，79 人受傷
2014 年 5 月 22 日	中共新疆烏魯木齊市沙依巴克區公園北街越野車衝撞集市爆炸案	駕車衝撞、汽車炸彈	造成 31 人死亡，94 人受傷
2014 年 7 月 29 日	中共新疆喀什莎車縣發生襲擊者持刀斧攻擊艾力西湖鎮政府、派出所案件	刀械、縱火	造成 37 人死亡，13 人受傷

資料來源：作者自製。

二、暴恐事件之意含

就在 2013 年 10 月 31 日北京天安門發生第一次汽車炸彈後約 10 個月期間，中共歷經在其境內多次恐怖襲擊。這些暴恐事件其戰術似師承於阿富汗或巴基斯坦的恐怖組織，⁹顯見中共的新疆分離主義者已習得採用簡易型爆裂裝置與游擊戰術，組織型態從金字塔型決策模式轉化為平面模式，也習於利用網路聯繫資訊或招募成員，讓分離主義者或極端主義者甚至獨狼型恐怖主義者，可於新疆或中共其他地方複製恐怖攻擊事件。此一連串的新疆恐怖攻擊事件其意義與影響簡述如下。

首先，中共境內極端主義者在新疆境內與中共其他地方發動攻擊事件，意圖製造恐怖氛圍，凸顯北京政府治疆政策之錯誤與治理困境，間接迫使北京政府於新疆採取更為嚴厲的高壓措施（例如替換解放軍省軍

⁹ Jacob Zenn, "Beijing, Kunming, Urumqi and Guangzhou: The Changing Landscape of Anti-Chinese Jihadists," *China Brief*, Vol.14, Issue 10 (May 23, 2014), < http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=48&tx_ttnews%5Btt_news%5D=42416&tx_ttnews%5BbackPid%5D=13&cHash=1c08e66843b94569daf6a3253fa7ca6d#.VAU-wcWSzfI>.

區司令員），激進主義者希冀藉此招募更多的維吾爾族民眾加入激進組織。

其次，中國大陸的激進分子已轉變戰術，學習蓋達組織（al Qaeda）或塔利班（Taliban）之攻擊模式，或類似高加索酋長國（Emirate of Caucasus）攻擊當地俄羅斯人之戰術。透過重複攻擊以及於人口眾多的地點安置或投擲爆裂物造成大規模傷亡，無鎖定特定目標（non-targeting）進行攻擊，或以自殺炸彈客發動攻擊，而所襲擊的對象也不再僅限於警察與黨政機關，民眾或民眾所聚集之處（例如車站、餐廳或市集）也成為攻擊目標，¹⁰選擇人潮聚集處並以刀具為武器攻擊平民。

中共認為活躍於新疆的東伊運組織為主要策動與實施這些暴力恐怖攻擊事件。¹¹東伊運組織並與蓋達組織、塔利班與烏茲別克伊斯蘭運動（Islamic Movement of Uzbekistan）關係密切（參見圖1），東伊運於2007年開始獲得來自於上述恐怖組織的武器、裝備與戰術能力之支持，並在組織能力與管理規模隨之擴大，並於中共境外建立基地培訓恐怖分子，派遣成員至中共策劃與執行恐怖攻擊行為，包括於公車、電影院、商場、市場、旅館發動爆炸案件，或綁架外國記者等行為。¹²東伊運也與基地組織有著密切的財務合作關係，東伊運之活動經費部分來自於賓拉登（Osama bin Laden）與蓋達組織從事組織犯罪而來，包括：販毒、武器走私、綁架、勒索和搶劫等，東伊運也招募從中共逃出的罪犯或激進分子，並為其提供軍事訓練。這讓中共常駐聯合國副代表王民表示，「以東突厥斯坦伊斯蘭運動為首的『東突』暴力恐怖勢力是中共國家安全面臨的最嚴重恐怖威脅。」¹³然而，「中國公安大學」副校長李健和表示，目前中共國內還未有成型的恐怖組織。中共發生的恐怖事件，主

¹⁰ 2013年中共境內恐怖分子所攻擊之目標多為政府基層人員，2014年所攻擊目標則多為一般民眾。

¹¹ “TIP Claims Urumqi Bombing, Video Shows Briefcase Bomb,” *SITE Monitoring Service*, May 13, 2014, <<https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/tip-claims-urumqi-bombing-video-shows-briefcase-bomb.html>>.

¹² “QE.E.88.02. Eastern Turkistan Islamic Movement,” *UN*, April 7, 2011, <<http://www.un.org/sc/committees/1267/NSQE08802E.shtml>>.

¹³ 〈常駐聯合國副代表：東突是中共面臨的最嚴重恐怖威脅〉，《中國新聞網》，2014年5月29日，<http://news.ifeng.com/a/20140529/40508989_0.shtml>。

要是東突組織向中共境內滲透，並與國內恐怖分子相勾結採取的行動。

14

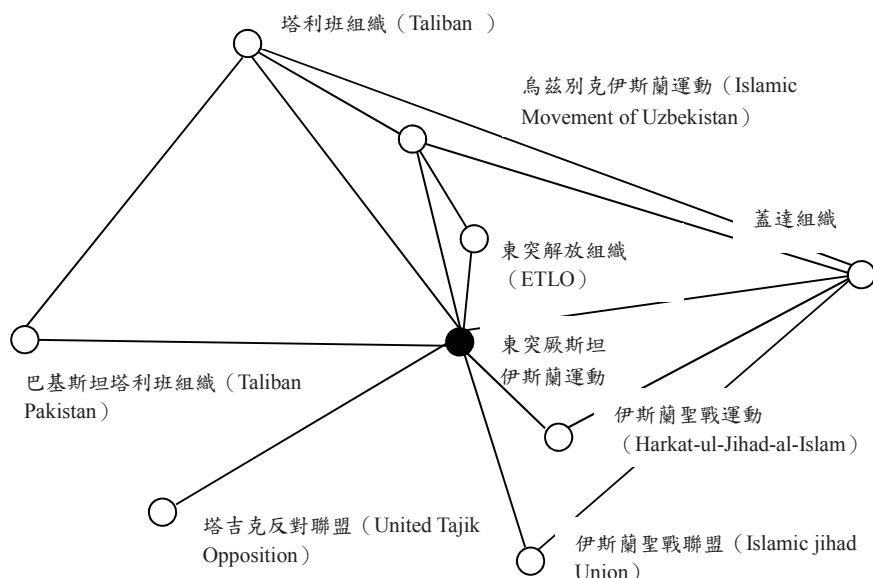


圖 1 東突厥斯坦伊斯蘭運動與國際恐怖組織關係狀況¹⁵

再者，恐怖分子已習得製作簡易型爆裂裝置。中國大陸嚴格管理槍枝彈藥，根據《中華人民共和國槍枝管理法》第 3 條嚴禁民間擁有槍枝彈藥，其《中華人民共和國刑法》第 151 條亦規定走私武器與彈藥罪。簡易型爆炸裝置可在民眾與政府之間製造緊張情緒，因而從這幾波在新疆恐怖攻擊觀之，新疆的恐怖分子已掌握製作與使用簡易爆炸裝置。部分簡易型爆炸裝置採用無線發射裝置，例如手機或遙控器；或使用電路引爆，例如定時器等開關；或使用「被動」引爆，民眾或士兵按壓引信時引爆。現階段新疆的激進份子仍使用人員投放簡易爆炸裝置

¹⁴ 〈公安大學副校長：國內沒有成型恐怖組織〉，《新華網》，2014 年 6 月 22 日，〈<http://news.163.com/14/0622/19/9VCBAETU00014JB5.html>〉。

¹⁵ Philip B. K. Potter, "Terrorism in China: Growing Threats with Global Implications," *Strategic Studies Quarterly*, Winter 2013, 74, 〈http://www.au.af.mil/au/ssq/digital/pdf/winter_13/2013winter-Potter.pdf〉。

（person-borne IEDs, PBIED），未來亦可能掌握感應式引信和防拆裝置等技術。

此外，新疆的恐怖分子也開始以影音發佈資訊或招募信眾。已有越來越多的恐怖組織利用網際網路或社交媒體招募人員、宣傳教義、教導製作爆裂物技術或籌措活動資金等。例如，東突厥斯坦伊斯蘭運動在網站發表短片宣稱對烏魯木齊火車站爆炸案負責，並揚言要在中共更多地點發動攻擊，包括位在北京的人民大會堂等。¹⁶中共官方也表示，今年新疆所偵破的大量暴恐犯罪組織或個人，皆曾收聽或觀看東突厥斯坦伊斯蘭運動的影音視訊，¹⁷學習製作爆裂物之技術與方法以及體能訓練方式。¹⁸中共也發現一些俄語、阿拉伯語和維吾爾族語的國外網站招募中共公民到海外接受恐怖主義訓練，再被送回中共實施襲擊。¹⁹

最後，暴恐份子認為攻擊車站或交通樞紐等做為攻擊目標成功率大。從世界各國所出現恐怖攻擊地點而言，交通與交通相關的基礎設施為恐怖分子所青睞之處，每日進出交通設施人數眾多又疏於防範，²⁰並且進出口處難以真正防範恐怖分子攜帶武器或爆裂物進入其中。烏魯木齊向來為中國大陸民眾赴疆旅遊的中轉地，4月30日烏魯木齊火車南站事件的隔天為新疆城際鐵路開通日，²¹而昆明火車站也為雲南進出門戶，恐怖分子於該處進行攻擊不無有對於旅客與政府進行恫嚇之意。

相較於西方國家出現恐怖攻擊事件後的資訊透明度與開放程度，中共卻限縮對於暴恐事件之報導。當中共發生暴恐事件時，北京政府多會立即清理現場並封鎖相關資訊，修改或刪除目擊者的證詞或相片與影像，限制國內與國際媒體報導該次的暴恐事件，也提供較少有關於暴力分子之相關資料，北京的媒體多會認為這類的攻擊事件為「有組織、有

¹⁶ 〈傳恐攻 北京上海反恐升級〉，《中央社》，2014年5月15日。

¹⁷ 〈外交部：絕大部分暴恐分子都曾受「東伊運」煽動〉，《中國政府網》，2014年6月19日。

¹⁸ 〈「密集發佈暴恐音視頻，今年已發佈72部」〉，《法制日報》，2014年7月17日，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2014-07/17/c_1111653645.htm〉。

¹⁹ 〈港媒：恐怖分子招中國公民訓練 學成後回國襲擊〉，《環球時報》，2014年7月2日。

²⁰ 沈培鈞，〈必須加強綜合交通反恐安保〉，《綜合運輸》，2014年第3期，頁1。

²¹ 該條路線為新疆烏魯木齊經石河子與奎屯至克拉瑪依。

預謀」，並且醜化維吾爾族的民族與宗教。²²因而這些一連串事件顯見中共反恐措施存有缺漏，在區域治理、輿論宣導、情報蒐集、警務分配、維漢割裂等方面都有嚴重問題。北京政府長期以來向來指責維吾爾族的分裂主義受到東突厥斯坦伊斯蘭運動所影響與介入，認為這些暴恐事件並非治理或宗教問題，而是與恐怖主義有關之勢力進入中共國境問題，更由於維吾爾族的暴恐成員多曾經接受境外恐怖勢力之訓練或支助所致。²³

參、中共國內反恐措施

今年4月25日中共中央政治局首次以反恐作為主題進行集體學習。中共中央總書記習近平指出，「要建立健全反恐工作格局，完善反恐工作體系，加強反恐力量建設。要堅持專群結合、依靠群眾，深入開展各種形式的群防群治活動，築起銅牆鐵壁，使暴力恐怖分子成為『過街老鼠、人人喊打』。」²⁴而隨著美國從阿富汗撤軍與華盛頓改變對於阿富汗與巴基斯坦政策，以及印度與巴基斯坦局勢和緩之際，從這些地區回到中共境內的恐怖分子或極端主義者也將增加，讓中共未來持續增加來自於恐怖主義之威脅性。從2009年「7.5」事件以來，新疆暴恐活動呈現上升趨勢，新疆破獲暴恐組織團夥案件從2010年的140多宗增至2013年的200多宗。且新疆擁有一千多萬維吾爾族人，除因族群問題之外，新疆邊界緊鄰國家眾多，包括：蒙古、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、阿富汗、巴基斯坦與印度等，此讓新疆成為中共反恐的前沿角色，而喀什則地處反恐維穩前沿。²⁵

²² “China’s Double Standard on Terrorism,” *World Policy Institute*, August 20, 2014, <<http://www.worldpolicy.org/blog/2013/03/02/china%E2%80%99s-double-standard-terrorism>>.

²³ William Ide, “China Blames Terrorists for Deadly Train Station Knife Attack,” *Voice of America*, March 2, 2014, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2014/china-140302-voa01.htm>>.

²⁴ 〈習近平：要使暴力恐怖分子成為「過街老鼠 人人喊打」〉，《新華網》，2014年4月26日。

²⁵ 習近平4月赴新疆視察表示，「喀什地處反恐維穩前沿，形勢嚴峻複雜」，《BBC中文網》，〈習近平新疆視察軍警促有效對付暴恐活動〉，2014年4月29日，<<http://w>

一、建構結合國安之反恐維穩體制

國家安全（national security）可分傳統安全和非傳統安全。傳統安全主要是軍事安全或與軍事有關的政治安全；非傳統安全問題則是指近年逐漸發軔、發生於戰場外之安全威脅，其中，恐怖主義、氣候變遷與網路安全則成為非傳統安全問題之一。中共為確保國家安全之目標，中共全國人大常委會於 1993 年頒行《中華人民共和國國家安全法》，1994 年國務院發佈實施細則，從而實踐國家安全法制化。1997 年時，中共首次提出成立國家安全委員會之構想與的方案，但是此方案後遭擱置，之後於 2000 年 9 月，成立中央國家安全領導小組，與中央外事領導小組合署辦公，由國家正、副主席擔任正、副組長，其職責涵蓋涉外事務和國家安全事務。²⁶

九一一事件過後，中國大陸即以「體制建立」之方向應付恐怖主義威脅。先前反恐主要職能設於公安部，由公安部刑偵局的反恐處負責反恐任務，之後反恐處升格為反恐局。後為配合上海合作組織之工作，中央設立國家反恐工作協調小組，並建立國家反恐協調小組辦公室，²⁷地方層級也建立反恐辦公室。2013 年 8 月 27 日，國家反恐工作協調小組升格為國家反恐工作領導小組，由公安部部長擔任組長。該小組成員包括公安、安全、武警、軍隊、外交機構等部門，以及交通、衛生、民政等配合單位。協調小組與領導小組之區別在於，前者旨在協調各相關機構的反恐工作，後者可直接下達命令，並對於反恐事務具有執行權。²⁸

2013 年 11 月 9 日至 12 日中國共產黨第十八屆中央委員會第三次會議通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，其中提及將設立「國家安全委員會」（National Security Commission），²⁹以「完

www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/04/140429_china_xi_xijiang.shtml。

²⁶ 郭建民與余俊，〈解密「國安委」〉，《領導之友》（中國大陸），2014 年第 2 期，頁 61。

²⁷ 雖然國家反恐協調辦公室設在公安部，並由公安部負責反恐工作的常務副部長兼任全國反恐辦主任，但國家反恐辦不歸公安部領導。

²⁸ 陸鋼，〈反恐，國安委責無旁貸〉，《社會觀察》（中國大陸），2014 年第 4 期，頁 8。

²⁹ 參見金一南，〈新國家安全體制：任重道遠〉，《當代貴州》（中國大陸），2013 年第 36 期，頁 63。

善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全」。2014年1月24日中共中央政治局召開會議，決定設置國家安全委員會，並由中國共產黨總書記、中共中央軍委主席與中共國家主席習近平擔任國家安全委員會主席，並於4月15日召開第一次會議。³⁰中共的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，推動國家安全法制建設；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。³¹

結合中共國務院所發佈之《突發事件應急預案管理辦法》來看，此種組織設計應該不僅針對近來中共所面臨多起爆炸事件或恐怖襲擊案件，更整合各機關組織間之戰略規劃以及聚焦於內部威脅之維穩問題，涵蓋傳統安全與非傳統安全領域之職能。換言之，國安委可能做為中共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，並且強調包含政治安全的11種安全觀，³²也重視國際安全所形成的命運共同體。³³因而從這些體制發展相關的資訊來看，中共正建立以國安委為核心的反恐怖主義的國家安全體制。

中共國家安全委員會在黨政運作上，係屬「以黨領政」性質，主要在於應付國內維權問題與分離主義、極端主義、恐怖主義與激進主義等問題，以及與周邊國家的領土問題與周邊區域關係。換句話說，中共媒體將此形容由於雙重壓力的「雙安全」，也就是對外維護國家主權與安全，以及國家利益，對內維護政治安全與社會穩定。³⁴在法制上，國安委的建立標誌著中共將把處理國家安全問題予以機構化和制度化，並且

³⁰ 〈習近平：堅持總體國家安全觀，走中國特色國家安全道路〉，《新華網》，2014年4月15日。

³¹ 〈解讀中央國家安全委員會和總體國家安全觀〉，《北京新浪網》，2014年4月17日。

³² 中共國家安全委員會所強調的11種安全觀包括：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。

³³ “China's National Security Commission Holds Its First Meeting,” *South China Morning Post*, April, 16, 2014.

³⁴ 〈習近平親釋「國安委」職能，權力大過美國『國安委』〉，《新華網》，2013年11月17日。

中共將擴大對於國家安全之解釋並界定國家安全範疇，也間接顯示中共憲政體制可能產生變化。

二、專群結合的全民反恐

中共官方現已認為，暴力恐怖攻擊活動可能發生於任何地方與任何時間。除國家正規反恐機制外，中共正以群眾結合專業的「人民戰爭」方式動員民眾支持與參與反恐工作。³⁵中共提出「全民反恐」概念，認為恐怖活動具有方法多樣性、目標不確定性以及時機突發性等特點，僅依靠國家情報尚不足以預防與遏制恐怖攻擊行為，而群眾整體覆蓋面廣，加以共產黨組織之綿密，可以補足專業反恐單位之不足。

「全民反恐」在其他國家已有先例。例如美國 1960 年代就啟動名為全國性鄰里守望相助計畫（National Neighborhood Watch Program），也就是「USA On Watch」的「守護美利堅」計畫，該計畫要求社區居民提高對可疑人物與情勢之警覺，進而預防犯罪與緊急事件。³⁶2001 年九一一恐怖襲擊事件發生後，美國在「守護美利堅」計畫中加入識別恐怖主義內容，推行「可疑行為報告制度」，將反恐內容制度化與規範化，對於民眾應該如何觀察和發現可疑行為、報告方式及保密規範進行明確規定。³⁷

《中華人民共和國國家安全法》第三章規定公民和組織維護國家安全之義務與權利。第 16 條規定，公民和組織應當為國家安全工作提供便利條件或者其他協助，以及第 17 條規定，公民發現危害國家安全的行為，應當直接或者通過所在組織及時向國家安全機關或者公安機關報告。³⁸中共公安部於今年 6 月公布《關於公安機關建立完善暴力恐怖犯

³⁵ “China Shuts Bomb Factories as 'People's War' on Terror Begins,” *The Telegraph*, May 27, 2014, <<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/10857785/China-shuts-bomb-factories-as-peoples-war-on-terror-begins.html>>.

³⁶ 2002 年時該計畫從原先犯罪預防擴展至社區災害的緊急應變。

³⁷ See “National Neighborhood Watch Program,” *National Sheriffs' Association*, <<http://www.sheriffs.org/content/national-neighborhood-watch-program>>;〈我國正面臨恐怖威脅向全域擴散，反恐法或年內出臺〉，《經濟網-中國經濟週刊》，2014 年 6 月 9 日，<<http://www.ceweekly.cn/2014/0609/84346.shtml>>。

³⁸ 〈中華人民共和國國家安全法〉，《新華網》，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/new.s.xinhuanet.com/legal/2003-01/21/content_5679513.htm>。

罪活動舉報獎勵機制的通知》，鼓勵群眾舉報涉恐線索，進一步讓民眾參與反恐戰爭當中。³⁹北京市公安局也表示，將招募各行各業的群眾組成反恐信息隊伍，讓平民扮演信息員角色，獲取潛在恐怖主義嫌犯之資訊。⁴⁰國家反恐怖工作領導小組教導民眾在恐怖分子面前如何自衛，以及如何辨識和舉報恐怖活動或宗教極端主義活動，北京等大城市以及新疆也發放《公民防範恐怖襲擊手冊》，⁴¹以及啟動民兵參與社會巡邏機制。⁴²全民反恐的另外一項意涵為爭取維吾爾族人支持反恐維穩工作，以及將北京、上海、廣東、新疆和西藏等地視為反恐重點區域。

三、主動預防與訂定反恐專法

各國於九一一事件過後紛紛改革反恐情報機制，藉此強化反恐情報與預警情報之研析，並且實現情報與國土安全資訊的資源共享，併結合關鍵基礎設施防護之能力，也相繼訂定反恐專法或反恐相關法律規範。然而儘管共產黨擁有在社會底層之控制與監督力量，但仍然缺乏有關於激進分子等相關預警情資，對於網路輿情與社會發展監控能力也不足，此讓中共表示將強化與各國的反恐與安全合作。國際層面部分，中共推動建立「亞洲新安全觀」，希冀藉此平臺推動整合亞洲反恐體系。而此一政策在於兩大基礎，一是強化與各國在反恐與安全情報之合作，強化包含網路安全等關鍵基礎建設，二是促進亞洲經濟發展，藉此減少恐怖主義之根源。⁴³中共業已承諾將與各國執法安全部門保持密切溝通，強

³⁹ 中共民眾舉報方式多樣。可以向執勤民警或公安機關舉報，或通過「110」報警電話、「12110」短信報警平臺以及信件、電子郵件等方式舉報，必要時也可以異地舉報。〈公安部：建立完善暴力恐怖犯罪活動舉報獎勵機制〉，《中央政府門戶網站》，2014年6月27日，〈http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2014-06/27/content_2708767.htm〉。

⁴⁰ 〈專家：讓恐怖分子在全民反恐的汪洋大海中無處遁跡〉《國際日報》，2014年8月6日，〈<http://www.chinesetoday.com/big/article/907090>〉。

⁴¹ 〈國家反恐辦免費發放《公民防範恐怖襲擊手冊》〉，《中央政府門戶網站》，2014年7月23日，〈http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2014-07/23/content_2722681.htm〉。

⁴² 〈北京朝陽警方啟用426名民兵參與反恐巡邏〉，《中國新聞網》，2014年7月26日，〈<http://www.chinanews.com/sh/2014/07-26/6428214.shtml>〉。

⁴³ 〈美華報：中國力促安全共識，推動亞洲反恐體系整合〉，《中國新聞網》，2014年5月26日，〈<http://big5.chinanews.com:89/hb/2014/05-26/6213171.shtml>〉。

化在反恐領域之情報交流、資訊共享和務實合作，共同防範與打擊恐怖主義活動。此外，中央政法委書記孟建柱另表示將運用現代資訊技術防範與打擊犯罪。⁴⁴

就主動預防措施方面，新疆開始進行為期一年的「嚴厲打擊暴力恐怖活動專項行動」。烏魯木齊海關各口岸強化監督管理能力，展開綏靖武器彈藥走私行動，重點加強對陸路邊境口岸和非設關地之查緝，⁴⁵嚴防走私武器彈藥等犯罪活動。北京也建立情報、指揮、防控、處置四位一體的綜合防控網絡確保首都之安全，以及建立天空、街道與地鐵的三層巡邏方案。⁴⁶在道路上，北京公安局在 14 個重點區域強化武裝巡邏，並且部署 150 輛武裝巡邏車，一旦發生緊急狀況，鄰近武警可於一分鐘內趕赴突發地區。在地鐵站方面，部署 2,000 名警察確保每一個地鐵站有民警以應付緊急狀況，重要地鐵站附近也實施民警荷槍巡邏。在北京上空也以 5 架警用直升機對於 18 條路線進行空中治安巡邏，一旦遇到突發狀況將從空中進行調查，並與地面上進行空中支援與救援行動。⁴⁷就打擊措施部分，中共已從中央到地方強化快速打擊犯罪與實戰能力，並強化對於重要基礎設施的安全與巡邏，於機場與港口或陸地口岸增加安檢措施，例如，上海浦東和虹橋兩大機場進行防暴檢測與人身檢查。⁴⁸

此時中共正構思反恐專法。反恐立法主要有三種模式：分散型、專門型與綜合型。分散型反恐立法模式僅就國家現有法律架構予以修改、補充和加入或履行國際反恐條約與協議改善國家反恐法規；專門型反恐立法為針對某一類型案件進行專門立法；綜合型反恐立法模式則是制訂

⁴⁴ 〈中共強調運用「現代資訊技術」反恐〉，《BBC 中文網》，2014 年 5 月 6 日，〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/simp/china/2014/05/140506_china_terrorism_crackdown.shtml〉。

⁴⁵ 「非設關地」並無嚴謹法律定義，而與設關地相對，意旨為無設立海關之處。

⁴⁶ “Beijing Bumps up Security Patrols,” *People's Daily Online*, May 23, 2014, 〈<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2014/china-140523-pdo01.htm>〉。

⁴⁷ “Capital Bumps up Security Patrols,” *China Daily*, May 23, 2014, 〈http://usa.chinadaily.com.cn/china/2014-05/23/content_17535092.htm〉。

⁴⁸ 〈上海浦東虹橋兩大機場實施安全檢查特別措施〉，《上海市人民政府》，2014 年 5 月 8 日，〈<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/n31973/n31991/u21ai873956.shtml>〉。

統一適用的反恐基本法，在此基礎上才進一步針對某一特定恐怖攻擊訂定更為詳盡之法律規範。⁴⁹

中共法院審判恐怖主義罪目前使用的是《中華人民共和國刑法》與《中華人民共和國國家安全法》以及相關規範之部分條款，並且判刑輕重也因法院所指控之罪名而有所差異。首先，《中華人民共和國憲法》為懲處暴力犯罪提供最高法律依據。《中華人民共和國憲法》第4條與第28條等多處條文涉及維護國家統一與保護公眾安全等內容，第67條規定全國人民代表大會常務委員會有決定全國或者個別省、自治區、直轄市進入緊急狀態的職權，上述憲法條文提供懲治暴力犯罪之憲法依據。⁵⁰其次，《刑法》對恐怖活動犯罪也做出規定。《刑法》第120條規定，組織、領導、參加恐怖組織罪、資助恐怖活動罪；第121條，劫持航空器罪；第122條，劫持船隻、汽車罪；第123條，暴力危及飛行安全罪；第191條，洗錢罪；第291條，投放虛假危險物質罪以及編造、故意傳播虛假恐怖資訊罪，上述皆為有關實施恐怖活動危害公共安全之犯罪。⁵¹再者，《中華人民共和國國家安全法》第二章規定國家安全機關在國家安全工作中之職權，第三章規定公民和組織維護國家安全的權利和義務。⁵²

此外，為防範暴力恐怖分子進入中共境內犯罪，《中華人民共和國外國人入境出境管理法》及實施細則、《中華人民共和國出境入境邊防檢查條例》等法律法規對外國人進入、離開或通過中華人民共和國國境以及在中共居留、旅行規定許可、檢查和監督制度。《外國人入境出境管理法實施細則》第7條規定：1、被認為入境後可能進行恐怖、暴力、顛覆活動；2、被認為入境後可能進行危害國家安全和利益的其他活動

⁴⁹ 王沙騁，〈我國面臨的恐怖主義及情報反恐研究〉，《中國軟科學》（中國大陸），2014年第2期，頁7。

⁵⁰ 參見〈中華人民共和國憲法〉，《中國政府網》，〈http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm〉。

⁵¹ 參見〈中華人民共和國刑法〉，《中國人大網》，〈http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/17/content_4680.htm〉。

⁵² 參見〈中華人民共和國國家安全法〉，《新華網》，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/legal/2003-01/21/content_5679513.htm〉。

的外國人不准入境，上述法律法規則防範外國恐怖分子之滲入。⁵³最後，《中華人民共和國槍支管理法》規定危險物品管理之法律規定，限制恐怖分子使用危險物品進行恐怖活動，而《社會團體登記管理條例》、《宗教活動場所管理條例》以及《外國商會管理暫行規定》亦限制恐怖組織之發展。因而由上述法規來看，中共對於暴力恐怖的法規散見於不同的法律規範當中，也缺乏恐怖事件發生後的緊急應變工作之規範。⁵⁴

2011 年中共人大常委會第 23 次會議審議通過《關於加強反恐怖工作有關問題的決定》，但是該決定僅對於恐怖活動等概念提出原則性之界定，明確反恐工作的領導機構與組織力量，但無具體化與明確刑罰。⁵⁵此讓中共有關於犯罪行為皆根據《刑法》量刑，無法對於恐怖分子或恐怖攻擊行為進行遏制。⁵⁶因此遂有中共學者認為，中共反恐怖主義預防性法律機制不足，缺乏反恐怖行動上位法。今年 4 月，《上海人大》的一篇文章指出，應從全國人大與地方人大兩個層面律定反恐法律。該文建議，應以法律形式明確防範與懲治恐怖主義的架構體系，整合相關單位與快速反應機制，界定參與協助恐怖組織應承擔之法律責任。在地方人大方面，從法律層面界定地方與法律層面的反恐聯動機制，並授權地方政府發生恐怖攻擊事件時採取應變措施，並律定企業單位與學校應定期舉行反恐演練。⁵⁷北京師範大學刑科院院長趙秉志即表示，鑑於近來東突厥斯坦伊斯蘭運動滲透中共社會，讓中共必須借鑑其他國家建立全面、系統、專門的反恐怖主義法，並且增加對於恐怖組織之調查能力。⁵⁸

⁵³ 參見〈國務院關於修改「中華人民共和國外國人入境出境管理法實施細則」的決定〉，《中央政府門戶網站》，〈http://www.gov.cn/zwggk/2010-04/27/content_1593708.htm〉。

⁵⁴ 王勇立，〈從昆明暴恐案談我國反恐立法〉，《才智》（中國大陸），2013 年第 36 期，頁 180。

⁵⁵ 該份《決定》參見〈全國人大常委會關於加強反恐怖工作有關問題的決定〉，《中國人大網》，2011 年 10 月 30 日，〈http://www.npc.gov.cn/huiyi/cwh/1123/2011-10/30/content_1678412.htm〉。

⁵⁶ 陳嘯，〈助力反恐，人大應有所作為〉，《上海人大月刊》（中國大陸），2014 年第 4 期，頁 48。

⁵⁷ 陳嘯，〈助力反恐，人大應有所作為〉，頁 48。

⁵⁸ 〈中國考慮制定反恐法〉，《美國之音》，2014 年 3 月 12 日，〈<http://www.voachinese.com/content/china-terror-20140312/1869709.html>〉。

四、結合公安系統成立反恐怖總隊

中共公安部於 5 月表示將展開為期一年的嚴打暴力恐怖活動時提出，要以新疆為主戰場，其他省區市配合，防止暴力恐怖與宗教極端活動向各地發展。於是，中共在各地公安系統內成立反恐怖總隊。例如，上海、重慶、安徽、雲南、吉林、北京、廣東、湖南等成立反恐怖總隊，⁵⁹其職責多在情報資訊之收集、反恐基礎防範、應急處置及特種行動等多個方面。⁶⁰在北京公安局反恐怖總隊部分，在繁華地區訂定一分鐘處置突發事件的標準，並且建立地方公安和鐵路公安反恐維穩聯動機制；加強特警、反恐、屬地分局、武警及鐵路公安聯動協作，形成常態化與多警種合成作戰；會同鐵路公安輪流在北京站、北京西站、北京南站等大型客運站進行常態化巡邏。在各省公安機關的反恐合作上，7 月底時湖北省公安廳於武漢進行中部警務合作區公安特警反恐拉動演練，結合湖南、河南、江西、湖北等省特警進行演練。⁶¹

此外，中共亦於大專院校增加反恐專業課程。中共公安部直屬的「中國人民公安大學」的情報學系，將新增公安情報學反恐專業並招收本科生。主要學習課程包括：恐怖主義概論、恐怖組織研究、反恐國際合作、反恐情報、反恐專案偵查等。⁶²上海交通大學也將建立反恐怖學科，建立上海交通大學國家公共安全研究中心及反恐怖研究基地。⁶³

肆、邊防安全與區域反恐合作

在九一一恐怖攻擊事件之後，中共支持美國的反恐戰爭而被視為「搭便車」(bandwagon)，用以換取以較為強硬手段治理新疆。相反的，

⁵⁹ 〈反恐不手軟，陸組立體防恐體系〉，《中央社》，2014 年 8 月 6 日。

⁶⁰ 〈反恐不手軟，陸組立體防恐體系〉，同前註。

⁶¹ 〈中部警務合作區首次跨省，公安特警反恐拉動演練在湖北舉行〉，《中國日報網》，2014 年 7 月 29 日，〈<http://hb.chinadaily.com.cn/2014/0729/58/741.html>〉。

⁶² 〈港媒關注中國大學設反恐專業：應對暴恐行動加劇〉，《人民網-環球時報》，2014 年 5 月 13 日，〈<http://military.people.com.cn/n/2014/0513/c1011-25009733.html>〉。

⁶³ 〈中國人民公安大學校長：反恐學歷教育才剛起步〉，《人民日報》，2014 年 6 月 13 日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.js.xinhuanet.com/2014-06/13/c_1111127344.htm〉。

反恐政策被視為「新安全觀」的組成內涵，這讓中共重新界定跨境威脅，並積極參與區域與國際合作。中共內部與外部的反恐合作則包括三個層面，邊境地區與中央的垂直合作關係、邊境地區與各省的平行合作關係，以及與周邊國家的合作關係，以及貫穿這三項層面的情報整合。

一、邊防安全與情報整合

中共除要強化打擊境內恐怖分子外，其反恐機構也需監控境外極端組織。理論上，邊境安全戰略包括對外與對內戰略。對於中共而言影響中共邊境安全包括境外的因素：鄰國與中共的邊境糾紛以及鄰國所面臨的問題對於中共邊境安全之威脅，以及內部因素：邊境地區的民族與宗教等社會經濟問題影響邊境地區社會穩定。⁶⁴在地理範圍上，中亞地區與中共西北邊境地區有著 3,000 公里的邊界線，相互之間有約 10 餘個少數民族跨境而居，經濟與社會關係往來密切，此種地理狀況使中共所面臨恐怖威脅日增，國際恐怖分子不但為境內極端主義提供資金與武器裝備外，也提供戰術訓練或派遣人員進入中共境內參與暴恐活動。而近來中共所發生的恐怖襲擊事件與北約駐阿部隊及巴基斯坦所遭受的襲擊相似，這意味著境外極端組織有可能逐漸將「戰場」從阿富汗、巴基斯坦等地轉向中共。基本上，中共公安邊防部隊的反恐作戰分為對外與對內兩方面。對內方面，防範境內的極端主義分子與境外恐怖分子合作，對外方面，防範境外的恐怖分子越過國境線進入中國大陸。⁶⁵

目前中共所採行邊檢法律制度主要為 1985 年全國人大所通過《外國人出入境管理法》與《公民出入境管理法》，以及 1995 年中共國務院所通過《出境入境邊防檢查條例》。這些法律規範邊境檢查機關之職責範圍，⁶⁶2012 年 6 月全國人大再通過《中華人民共和國出境入境管理法》，⁶⁷將邊檢法律由分散立法朝統一立法轉變。然而，現階段中共的公安邊

⁶⁴ 王亞寧，〈論我國邊境安全戰略應遵循的原則〉，《社會科學論壇》（中國大陸），2010 年第 2 期，頁 163。

⁶⁵ 呂巖，〈西北邊境地區面臨的恐怖威脅及對策研究〉，《廣西警官高等專科學校學報》（中國大陸），2014 年第 1 期，頁 49。

⁶⁶ 付鑫亮，〈我國出入境邊防檢查的現狀與對策〉，《法制與經濟》（中國大陸），2014 年第 2 期（2014 年 2 月，總第 375 期），頁 112。

⁶⁷ 劉海濤，〈為開放和頻繁的國際交往提供法律保障——出境入境管理法簡介〉，《民

防部隊仍未與反恐部門形成緊密的合作關係。邊境地區除公安邊防部隊外，尚有武警內衛部隊、國家安全部門與消防部門，以及解放軍等單位，這些部門也尚未建立有效反恐合作機制。

中共中央政治局委員、新疆維吾爾自治區黨委書記張春賢要求邊防部隊主動履行「邊防保衛」和「反恐維穩」雙重使命，⁶⁸以及強化以邊防部隊為主，與駐地武警、公安、安全部門和民兵建立軍警民聯防機制。⁶⁹中共的沿邊省分也開始進行省際的反恐合作，2012年8月新疆、西藏、雲南、廣西、廣東、甘肅、陝西七省區邊防總隊代表交流反恐經驗，並在公安部邊防管理局下簽訂《公安邊防部隊邊境反恐維穩區域警務合作協定》，強化邊防、反恐或反偷渡相關情資之交流與打擊罪犯之合作。⁷⁰

二、警務工作紮根與前移

社區警務是維護社區穩定的重要組成部分。在中共二線城市逐漸城市化（urbanization）與社會轉型之際，不同型態的社區發展與社區警務也有不同的策略，⁷¹並從2006年開始實施社區與農村警務的「強警戰略」以及實施情報資訊主導警務戰略。⁷²中共公安部於2006年9月提出《關於實施社區和農村警務戰略的決定》，並出台《農村警務室建設與管理辦法》，要求以社區為單位劃分警務區，實行「一區一警」或「一區多警」警務模式重新劃分警務區，並且設置警務室，並且因地制宜建立符合當地的警務工作機制。⁷³而在實施情報資訊主導警務戰略部分，旨在

主》（中國大陸），2012年第10期，頁17-20。

⁶⁸ 張春賢：邊防軍隊要在反恐維穩中彰顯職能》，《法制網》，2014年7月18日，<http://news.ifeng.com/a/20140718/41210368_0.shtml>。

⁶⁹ 于乾，〈加強邊境管控的幾點認識〉，《國防》（中國大陸），2010年第4期，頁61。

⁷⁰ 〈七省區邊防部隊邊境反恐維穩警務協作啟動〉，《法制日報》，2012年8月20日，<<http://news.sina.com.cn/o/2012-08-20/202225002062.shtml>>。

⁷¹ 譚玲雁與于群，〈中國城市化進程中的社區與社區警務〉，《河南警察學院學報》（中國大陸），2013年第6期，頁83-87。

⁷² 胡順康，〈深化警務體制機制創新，推進強警戰略目標有效實現〉，《上海公安高等專科學校學報》（中國大陸），2013年第6期，頁5-15；《中央政府門戶網站》，〈大力實施社區和農村警務戰略〉，2007年4月14日，<http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ztzl/2006gagz/content_582572.htm>。

⁷³ 劉錦濤，〈提升農村警務運行效能的路徑選擇〉，《公安研究》（中國大陸），2014年第2期，頁20-21。

透過蒐集、分析與使用情報資訊，提高警務決策的正確性與警務資源使用的效率，提高對於犯罪行為的預警，達到預防與打擊犯罪。⁷⁴

出於歷史、自然、社會等多因素影響，新疆與中共東部地區經濟與社會發展差異極大。自從 2009 年新疆爆發導致許多民眾死亡事件後，新疆一直處於高度緊張狀態。2010 年 5 月 17 日中共中央、國務院在北京舉行新疆工作座談會，確認穩疆興疆、富民固邊戰略，⁷⁵與此同時，新疆也在強化反恐措施，例如，建立反恐部隊與積極進行演練提高反恐能力，並與上海合作組織成員國進行反恐演練。⁷⁶2012 年 1 月，新疆招募 8,000 名警察擴充基層維穩警力，推動建立農村警務室的農村（社區）警務戰略，達到「一村（社區）一警」與複雜農村「一村多警」的目標，以近距離方式預防犯罪並在第一時間化解衝突。⁷⁷除警察以外，村級警務室尚有協警、⁷⁸民兵和聯防隊員等，他們在警察帶領下「查處非法宗教活動」以及「重點人員管控」等維穩工作，從而建立「縣、鄉、村三級綜治維穩中心」，以「網格化」模式管理烏魯木齊等中大型城市。而在接下來的一段時間，中共不僅需要強化在新疆的反恐措施，也要強化其他地區，特別是經濟發展的大型城市與二線城市的反恐能力，因為恐怖分子極可能透過襲擊中共城市達到「影響力最大化」之目標。

三、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

⁷⁴ 王進與崔巍，〈邊防工作中「情報信息主導警務」的應用研究〉，《情報雜誌》（中國大陸），2011 年 S2 期，頁 26。

⁷⁵ 毛振軍，〈論新疆重大突發事件應急處置體系建設〉，《新疆警官高等專科學校學報》，2012 年第 4 期，頁 26。

⁷⁶ 〈社評：新疆反恐決不能手軟〉，《中國評論新聞網》，2005 年 10 月 4 日，〈<http://hk.crnrt.com/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=35&kindid=616&docid=100044593>〉。

⁷⁷ 〈維穩：新疆招八千名警察〉，《美國之音》，2012 年 1 月 29 日，〈<http://www.voacantonese.com/content/article-20120130china-police-presence-in-xinjiang-138317444/937446.html>〉。

⁷⁸ 協警之定位為「輔助警力」。

在安寧祥和的土地上幸福生活。」⁷⁹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，⁸⁰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（Al-Qaida Sanctions Committee），⁸¹反對在反恐問題上有雙重標準。⁸²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」。⁸³

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，⁸⁴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，演習的規模為歷次上海合作組織之最。⁸⁵2013 年 11

⁷⁹ 〈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〉，《中國報新聞網》，2014 年 5 月 21 日。

⁸⁰ 〈崔天凱：東突恐怖勢力罪証確鑿，威脅中國國家安全〉，《中國新聞網》，2013 年 1 月 16 日，〈<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2013/0116/c70731-20211959.html>〉。

⁸¹ 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。

⁸² 〈中國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。

⁸³ 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>〉。

⁸⁴ “Foreign Troops Head for Anti-terror Drill in China,” *People's Daily Online*, Aug 13, 2014, 〈<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2014/08/mil-140813-pdo01.htm>〉。

⁸⁵ 在地緣戰略的意義上，在烏克蘭事件、釣魚台衝突與南海爭端後，中共與俄羅斯似

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，⁸⁶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，⁸⁷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《中華人民共和國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。然而，聯合反恐軍演仍有法律性問題。《中華人民共和國國防法》第十一章規定對外軍事關係，但是《國防法》第65條僅提及軍事交流與合作，並未涉及聯合軍演相關內容，這導致聯合軍演的法律依據不明，並且解放軍尚未就聯合軍演制訂相關法規條例，也就越無法符合現代條件下軍隊進行多樣化軍事任務之所需。⁸⁸

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、印度、⁸⁹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。⁹⁰2014年7月

聯手抗衡美國與日本以及印度與日本的政治與軍事合作。“Military to Minimize Flight Delays during Drill,” *People's Daily Online*, August 19, 2014, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/china/2014/china-140819-pdo01.htm>>.

⁸⁶ ““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>>.

⁸⁷ “China, Indonesia Airborne Troops Complete Anti-terrorism Exercise,” *People's Daily Online*, November 13, 2013, <<http://english.people.com.cn/90786/8454787.html>>.

⁸⁸ 鄭琦與張也特，〈淺談我軍聯合軍演立法問題〉，《西安政治學院學報》（中國大陸），2013年第5期，頁125-126。

⁸⁹ “India-China Hold Annual Counter Terrorism Dialogue in Beijing,” *The Economic Times*, April 11, 2013, <<http://articles.economictimes.indiatimes.com/keyword/counter-terrorism>>.

⁹⁰ 〈綜述：中國反恐戰略與烏魯木齊集市遇襲〉，《BBC 中文網》，2014年5月22日，

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。⁹¹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。⁹²

伍、結論

中共已成為受恐怖主義威脅之地區。梅波克洛夫（Maplecroft）風險評估公司 7 月 23 日所公布之「恐怖主義與安全儀表版」（Maplecroft Terrorism and Security Dashboard, MTSD）數據顯示，全球與恐怖襲擊有關的平民死亡數量正在大幅上升。最近一年，全球超過 1.8 萬人因恐怖主義行為遇害，且中共所遭遇之恐怖襲擊正在增加，在全球 197 個國家和地區中排在第 32 位，為「中等風險」（medium risk），其中許多恐怖襲擊已將交通樞紐作為襲擊目標。⁹³華府智庫詹姆斯敦基金會（Jamestown Foundation）也警告，包括「東突厥斯坦伊斯蘭黨」及「烏茲別克伊斯蘭運動」等恐怖組織，企圖將大批恐怖分子從阿富汗、巴基斯坦等地轉移、滲透至中共境內。⁹⁴俄羅斯科學院遠東研究所副所長盧賈寧（С. Г. Лузянин）更指出，伊斯蘭國（IS）之影響力將擴張至其他國家，他們行動當中目標之一即是中共的新疆。⁹⁵若從蘇丹、利比亞、

〈http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/05/140522_xinjiang_blast.shtml〉。

⁹¹〈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>〉。

⁹²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。

⁹³“Global Terrorism Fatalities up 30%, Risk of Attacks Increase Most in China, Egypt, Kenya, and Libya,” *Maplecroft*, July 23, 2014, <<http://maplecroft.com/portfolio/new-analysis/2014/07/23/global-terrorism-fatalities-30-risk-attacks-increase-most-china-egypt-kenya-and-libya-a-maplecroft/>>.

⁹⁴Jacob Zenn, “Beijing, Kunming, Urumqi and Guangzhou: The Changing Landscape of Anti-Chinese Jihadists,” *China Brief*, Volume 14, Issue 10, May 23, 2014, <http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Bpointer%5D=48&tx_ttnews%5Btt_news%5D=42416&tx_ttnews%5BbackPid%5D=13&cHash=1c08e66843b94569daf6a3253fa7ca6d#.VAU-wcWSzfi>.

⁹⁵盧賈寧（С. Г. Лузянин），〈中國現階段的反恐鬥爭特點表現在，它愈發感到「伊斯蘭國家」原教旨主義運動的影響日趨蔓延〉，《俄羅斯之聲》2014 年 9 月 2 日，<http://radiovr.com.cn/2014_09_02/276742330/>。

敘利亞、伊拉克到車臣的情勢發展，一旦一個地區或國家進入衝突狀態，局勢將演變成不可收拾的狀況，例如，1990 年代俄羅斯鎮壓北高加索地區的民族起義運動，最後釀成暴力伊斯蘭運動，車臣成為聖戰主義者的溫床以及對於俄羅斯之威脅，⁹⁶中共現則極力避免在新疆出現另一個車臣。

中共正以「絲綢之路經濟帶」促進中共的西進戰略以及與中亞國家的關係，⁹⁷反恐政策成為這項擴展戰略（enlargement strategy）成否成功之關鍵。無論如何，中共刻正強化打擊暴力恐怖攻擊政策。中共全國人大發言人傅瑩於三一昆明事件後表示，「恐怖主義是沒有國界的，希望也期待今後中共在更加有力地打擊恐怖主義的努力當中，能夠更多地得到國際上的理解和配合。」⁹⁸中共外交部發言人秦剛並於 5 月表示，「中共是恐怖主義的受害者，一貫堅決反對任何形式的恐怖主義，反對任何人以任何名義實施或支持恐怖主義活動。」⁹⁹北京政府正逐步從建立反恐體制、情報預警、全民反恐、防範措施與打擊措施等不同面向強化其反恐政策，並重新檢討新疆政策與在當地的「維漢」衝突，並擴大利用資訊技術防範犯罪。然而儘管中共從中央到地方已建立反恐機制與強化反恐能力，這些措施多在於打擊而非預防，也未能從根源解決恐怖主義問題。

是以未來需要對於中國大陸的恐怖主義發展進行關切。首先，隨著中共的政治與經濟成長與逐漸融入國際體制，中共將難以避免受到國際與國內恐怖主義的威脅。在國內部分，中共正處於經濟與社會轉型期，

⁹⁶ “A Chechnya in the Making,” *The Economist*, August 9, 2014, <<http://www.economist.com/news/leaders/21611067-iron-fist-xinjiang-fuelling-insurrection-chinas-leaders-hip-must-switch-tactics>>.

⁹⁷ 郭田勇與李瓊，〈「新絲綢之路」的經貿金融戰略意義〉，《學術前沿》（中國大陸），2014 年第 4 期，頁 64-70。

⁹⁸ 〈傅瑩談「3·01」昆明暴恐事件：恐怖主義沒有國界〉，《中國網》，2014 年 3 月 4 日，<http://news.china.com.cn/2014lianghui/2014-03/04/content_31665382.htm>。

⁹⁹ 〈「外交部發言人秦剛就美國國務院有關反恐報告涉華內容答記者問」〉，《中華人民共和國外交部網站》，2014 年 5 月 1 日，<<http://ve.china-embassy.org/chn/fyrth/t1151858.htm>>; “China Refutes U.S. Annual Counter-Terrorism Reports,” *People's Daily Online*, May 2, 2014, <<http://www.globalsecurity.org/security/library/news/2014/05/sec-140502-pdo01.htm>>.

經濟上從計畫經濟轉型到知識經濟與市場經濟，社會上從小農村莊逐漸朝城市化發展，在這轉型過程當中產生社會矛盾或城鄉割裂狀況。再者，隨著網際網路與媒體的發達與線上論壇之發展，恐怖組織認為極權國家政府難以掩蓋國內社會與經濟問題，迫使政府需要立即回應恐怖攻擊行為，而且中共也難以再用民族主義方式回應新疆維漢衝突事件，中共勢將增加暴露於國內恐怖主義與國際恐怖主義影響之下。就這點的意義上，北京政府需要建立符合國際社會相關的反恐規範與政策制度，並且改變在當地的民族割裂狀況。在國際層面上，中共境內逐漸增加的恐怖主義將對於美國在中亞地區與南亞地區的反恐政策增加壓力，中共將與中亞國家及巴基斯坦強化反恐合作關係，進一步強化在邊境之安檢措施，然而越在邊疆地區實施「嚴打」措施，可能又會讓中共捲入阿富汗與巴基斯坦之衝突糾紛當中，進一步加劇少數民族的不滿，增加東部與西部政經割裂狀況。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

Counterterrorism and Stability Maintenance: The Study of Xinjiang Terrorist Attacks and PRC's Counterterrorism Strategy

Yu-ming Tsai

Assistant Professor, School of Liberal Education
Shih Chien University

Abstract

Since terror attacks and other social safety incidents in Xinjiang and, the Chinese government prevent future attacks or terrorist violence was combined stability maintenance with the existing system and border security system. Moreover, the Chinese government has raised counterterrorism activities to the National Security Council, redesign and reform anti-terrorism system, improve the combat policy through the legal level, and in the operation of the strong several directions, police, national police counter-terrorism work and so on. This study aimed to explore the terrorist attacks that occurred in Xinjiang and other regions in China and its impact, and to explore the development direction of China counter-terrorism policy. First, this paper outlines the significance of domestic violence cases that occurred in Xinjiang in recent years, and explore China's domestic counterterrorism measures. Second, I analyze border security and counter-terrorism cooperation and regional situation. Finally, a brief conclusion is presented that analyze the impact of a recent Chinese anti-terrorism policy. As China's political and economic growth and transformation and gradual integration into the international system, China will be difficult to avoid the threat of international and domestic terrorism. And when China is in "Silk Road economic zone" to promote China and its

relations with Central Asian countries, anti-terrorism policy has become the key success factors in enlargement strategy. However, to strengthen security measures at the border, and "strike hard" measures in border areas, may make China involved in the coming conflict in Afghanistan and Pakistan. In addition, the wealth gap in west China was bigger than in the east of the country, they would need to change their strategy to diminish the gap.

Keywords: terrorism; counterterrorism; stability maintenance; frontier defense; national counter-terrorism