

三、中國大陸近期因應恐怖攻擊之政策佈局簡析

實踐大學博雅學部蔡裕明助理教授主稿

- 伊斯蘭國組織近期將新疆地區劃為勢力範圍，積極在東亞與東南亞地區招募信眾，使得中國大陸不得不正視其威脅。惟大陸欠缺海外情報資源，以及反恐打擊、解救人質等經驗，其反恐能力仍有侷限。
- 中國大陸反恐戰略分作「三道圈層」，核心圈層為控制新疆地區，中間圈層為建制全國範圍之反恐法制與機制，最外圈層則係國際反恐合作，利用上海合作組織的多邊合作架構及「中」美對話機制，加強反恐互助合作。

（一）前言

伊斯蘭國組織 (Islamic State) 近來主導一系列恐怖攻擊事件，並將中國大陸新疆劃為勢力範圍，積極在東亞與東南亞地區招募信眾，使得中國大陸不得不正視伊斯蘭國組織之威脅。此外，因巴黎「1113 恐怖攻擊」與全球多國以軍事行動方式打擊伊斯蘭國組織，以及多個恐怖組織位於「一帶一路」計畫地理位置上，讓國際社會更關注中國大陸對伊斯蘭國組織之態度及中國大陸近來反恐佈局。

然而，中國大陸在國際反恐政策選項上仍有限制。為滿足不斷增加的全球商業貿易與海外利益，大陸試圖建立可因反恐任務而向海外派兵的法律架構，惟相關法律架構不足以彌補大陸在海外缺乏足夠情報資源，以及欠缺反恐打擊能力或解救人質經驗等問題。

（二）近來中國大陸所面臨內外恐怖主義威脅與反恐作為

中國大陸近來面臨多起恐怖主義攻擊或威脅。首先，名為樊京輝的陸籍男子於 11 月中旬遭伊斯蘭國處決。其次，非洲國家馬利首都巴馬科 (Bamako) 的麗笙飯店 (Radisson hotel) 遭攻擊，導致包括 3 名陸籍人士共 21 人死亡，以及 7 月 27 日一名大陸駐索馬利亞使館人員，在索馬利亞首都摩加迪休一家酒店外遭汽車炸彈攻擊身亡。再者，伊斯

蘭國組織發佈「沒有停歇」(No Respite)與「在達比克相遇」(Meeting at Dabiq)影片，將中國大陸列為敵對國家，並且發表首支名為「我們是 Mujāhid」中文版聖戰歌曲招募信眾。此外，泰國曼谷的「817 爆炸案」亦有大陸赴泰遊客傷亡，另有大陸遊客洪旭東去年前往巴基斯坦途中遭綁架，後於今年 5 月獲釋。

在中國大陸內部發展情況而言，今年大陸境內發生多起暴力或恐怖攻擊事件，諸如 5 月中旬新疆維吾爾自治區最南端的和田地區，發生維吾爾族向警方發動自殺炸彈攻擊；9 月中旬新疆阿克蘇地區發生「拜城煤礦攻擊案」；以及 9 月底時，廣西省柳城縣發生連環包裹炸彈事件。

伊斯蘭國組織從 2014 年 9 月「建國」後，已多次威脅中國大陸。2014 年 7 月，伊斯蘭國組織領導人巴格達迪 (Abu Bakr al-Baghdadi) 強調中國大陸為壓迫穆斯林信眾的國家，12 月中國大陸「環球時報」指出，已有約 300 名新疆的維吾爾族人加入伊斯蘭國組織。中國大陸也多次指控新疆維吾爾族與國際恐怖主義之間的關係，並憂慮維吾爾族與伊斯蘭國組織可能的合作關係。現今大陸發生的暴力恐怖攻擊事件，不僅侷限在新疆地區，更有向全國擴散趨勢，使大陸持續關切東突厥斯坦伊斯蘭運動 (East Turkestan Islamic Movement, ETIM) 與新疆暴力活動的可能關聯，以及伊斯蘭國組織極端主義思想與恐怖攻擊模式對於東突之影響。

對於中國大陸而言，目前反恐戰略包括「三道圈層」，核心圈層為新疆地區。中國大陸認為東突組織過去三年，在新疆地區造成數百人死亡，並發現已有新疆民眾經由雲南或廣西邊境，非法出境到東南亞國家，再從該地前往土耳其，經土國與敘利亞邊界加入伊斯國組織。中國大陸希望西方國家支持中國大陸在其境內的反恐戰爭，協助大陸對抗新疆的伊斯蘭好戰分子。此外，「中國的軍事戰略」白皮書當中，亦指出新疆地區「暴力恐怖活動威脅升級」，因應相關情勢，近來中國大陸在新疆地區嚴格管制資訊傳播，強化管理手機相關電子產品。

其次，中間圈層則為全國範圍的反恐法制與機制之建設。在法制方面，中國大陸已制訂「中華人民共和國國家安全法」、「反恐怖主義

法草案」與「網路安全法草案」。其中「國家安全法」規範國家依法採取必要措施，保護海外陸籍公民、組織和機構的安全和正當權益，其中第 28 條指出，「國家反對一切形式的恐怖主義和極端主義，加強防範和處置恐怖主義的能力建設，依法開展情報、調查、防範、處置以及資金監管等工作，依法取締恐怖活動組織和嚴厲懲治暴力恐怖活動」。今（2015）年 10 月底，中國大陸最高法院、最高檢察院補充或修改適用「刑法」之罪名，多項新增罪名皆與恐怖活動相關，包括「準備實施恐怖活動」和「強制穿戴宣揚恐怖主義、極端主義服飾」等。另中國大陸亦已注意到「外國恐怖主義參戰人員」（Foreign Terrorist Fighters, FTF）之問題，其在 11 月 1 日開始實施之「刑法修正案」中增加「懲治外國恐怖主義參戰人員」之規定。

大陸官方認為，暴力恐怖攻擊活動可能發生在任何地方、任何時間。除國家正規反恐機制外，中國大陸正以群眾結合專業的「人民戰爭」（People's War）方式，動員民眾共同加入反恐工作。中國大陸提出「全民反恐」概念，認為恐怖活動具有方法多樣性、目標不確定性與時機突發性等特點，僅依靠國家情報尚不足防範恐攻行動，而民眾整體覆蓋面廣，可彌補專業反恐單位之不足。另在國境安全部分，中國大陸公安部邊防局實施「公安邊防部隊管控體系建設五年規劃」，與周邊國家深化邊境管理、口岸管理與打擊跨國犯罪。

最外圈層則係國際反恐合作，特別是利用上海合作組織的多邊合作架構，以及中國大陸與美國反恐合作。上海合作組織於今（2015）年 10 月在福建省廈門舉行「網路反恐演習」，而中國大陸與美國於 8 月 4 日舉行「第二次副外長級反恐磋商會議」，大陸希望與美國強化在新疆與反恐領域合作，並認為新疆伊斯蘭武裝組織—東突厥斯坦伊斯蘭運動也威脅美國和國際社會。此外，「歐習會」後表示，中國大陸與美國將透過情資交換合作，共同對抗好戰分子，為阿富汗帶來和平；另亦共同推動反洗錢和反恐融資領域之合作，藉此打擊恐怖融資活動，防範恐怖主義融資對全球經貿體系的挑戰。

中國大陸也在「東協執法安全合作部長級對話」倡議成立反恐、禁毒、打擊網路犯罪、打擊組織偷渡和非法移民等重點領域合作執行委員會，中國大陸也擬與俄羅斯合組「反伊斯蘭國組織聯盟」，藉此

排除美國的影響。中國大陸常駐聯合國副代表王民表示，「聯合國及相關國際機構應儘快建立反恐數據庫，分享情報資源」，遏制外國恐怖作戰人員跨國流動。

（三）中國大陸反恐政策未來發展

全球恐怖主義發展形式與恐怖攻擊模式正在轉變。這些恐怖攻擊發生的地區，除中東和北非地區外，也快速擴散至歐洲國家、美洲國家、東南亞國家與中國大陸。恐怖分子可輕易取得攻擊性武器，並似乎出現模仿行為，偏好攻擊酒店或戲院等密閉空間。然而，當前西方國家對於中國大陸有關於恐怖主義發展認識卻相當有限。美國國務院「2014 年度恐怖主義報告」中指出，去（2014）年中國大陸境內恐怖攻擊事件僅有 3 件，分別是昆明火車站砍殺案、烏魯木齊火車南站爆炸案和烏魯木齊市場汽車爆炸案，顯示中國大陸與美國對恐怖攻擊之界定歧異，美國也指出中國大陸提供的恐怖主義資訊不夠充足。

相較於西方國家出現恐怖攻擊事件後的資訊透明與開放程度，中國大陸相對管控有關暴恐事件的報導。一旦類似案件發生，多係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及影像，限制大陸境內與國際媒體報導，也提供較少有關暴力分子的資訊。大陸媒體多認為此類的攻擊事件係「有組織、有預謀」，並藉此醜化維吾爾族的民族與宗教，但凸顯出中國大陸反恐措施尚待強化，在區域治理、輿論宣導、情報蒐集、警務分配、「維漢」割裂以及國境管理等方面尚待加強改革。

臺灣應當持續關切中國大陸反恐政策發展狀況。首先，中國大陸已注意到暴力恐怖事件「網路化」的問題，未來在中國大陸「刑法」或「反恐法」中可能構思如何限制在網路上招募信眾行為，或在「反恐法」中明確規範如何在社群媒體或網路資訊平臺納入「國家反恐戰略」，或者仿效歐盟國家建立「旅客姓名登記制度（Passenger Name Records, PNR）」。

其次，中國大陸的公安邊防部門已強化渠等反恐職責，未來大陸「反恐法」實施後，應會強化公安邊防部門之法制規範，並明確其

反恐職責。再者，由於法國政府對於恐怖攻擊情報掌握不足，中國大陸情報部門應會提高人力情報、通信情報與公開來源情報之能力，特別應強化對於社群媒體之監控。最後，中國大陸現有反恐部隊應會持續強化，使其能夠面對多區域、整合與同步型態的恐怖攻擊事件。