國立政治大學俄羅斯研究所

碩士論文

俄羅斯與中國反恐之研究－以別斯蘭事件與新疆莎車事件為例

指導教授：林永芳 博士

研究生： 許德驊

中華民國一零四年六月

摘要

作為一種古老的政治鬥爭方式，恐怖主義不僅破壞了國家的政治穩定和經濟發展，同時也給予國家社會極大的損害，甚至讓國家與人民陷入互不信任的狀態，最後則導致社會動盪和分裂。在美國 911 恐怖襲擊後，恐怖主義逐躍昇為一個重大的國際問題。並隨著全球化的發展，網路的普及等，形成所謂的國際恐怖主義，國際恐怖主義依靠地緣政治擴張逐步擴大其影響及勢力範圍，並造成不同程度的破壞。

但是，由於各種條件限制的差異情況，如國家制度的差異，政治精英的配置，國家反恐戰略的不同，將導致反恐帶來不同的結果和影響。本文將深入研究國家反恐制度、政策，並利用恐怖攻擊案例討論的形式，來對反恐政策造成的影響作討論。

本文的主要目的是討論反恐政策影響到國家政治的反饋，並採用政治系統理論為分析框架，討論反恐的影響和反恐政策對各不同體系帶來的變化。在個案討論上，本文將使用俄羅斯和中國的恐怖活動為例證。採用恐怖攻擊案例作為輸入項目；討論俄、中兩國的反恐政策等作為輸出項目；最後，則建立出反恐輸出帶來的反饋影響及效果。以討論造成其回饋不同的政治環境之相關變數。

關鍵詞：恐怖主義、反恐怖主義、政治系統、別斯蘭事件、新疆莎車事件。

謝辭

在論文寫作的過程中，有著許許多多的困境以挑戰，感謝神，一路帶領我平安且順利的完成整篇的論文，並在其他事項也逐一完成當時念研究所所設定的目標。不論在何時、何地面臨何事總有上帝的陪伴，是支持我最大的動力。並謝謝教會弟兄姊妹的愛護，台北召會的貞誕阿姨一家，對我無微不至的關懷；台中幕溪教會的林忠義牧師以及眾會友的扶持，有了上帝的幫助，才能有今日的我。

研究所，對我來說是一個非常大的挑戰，形式、研究以及學術上與大學相比有著相當大的差異。首先感謝我的家人們，在我念研究所時期對我的支持，我的爸爸：許昭偉先生、媽媽游淑玲小姐以及弟弟 Josh、弟妹，謝謝他們一直以來對我的鼓勵、扶持，真的非常的感謝；也謝謝我的小子阿姨一家對我的幫助、我的姑姑一家對我的照顧，特別是我的小妹妹 Keely。

再來，則是謝謝所上老師們以及同學、學長姐及學弟妹的幫助。謝謝指導教授林永芳老師的指導，不僅在我學業上，對我的人生也給予相當大的助益；謝謝鎖上其他老師在各項學術上的指導，魏百谷老師、陳美芬老師、郭武平老師、趙竹成老師、連弘宜老師，以及王定士老師，有了老師們的指點，才有今天的這篇論文；也謝謝亦超、克軒學長的照顧、同學央貞、逢樂以及學妹昕蓓、薇如的互相砥礪。感謝我的好朋友，軒宏、義如、立淵，謝謝他們的友情，讓我在寫作時仍得以適時的放鬆、充電。

最後，要感謝一個人，在研究所求學過程以來的努力，僅只是對於自己實力的充實，但一直以來所做的，僅只是在零的前面，再增添數個零。若沒有你的幫助，現今的我，無論再怎麼發光、發熱，仍是零，謝謝你，讓我，成為了現在的我，使我的邏輯表達更清楚、使我得以正視我的缺失、補足我的不足，並完善我的問題，謝謝你，永遠的一：鍾伃婷小姐。

目次

第一章 緒論.....1

第一節 研究動機與目的.....1

第二節 研究方法與途經.....3

第三節 研究範圍與限制.....10

第四節 文獻回顧.....15

第五節 章節安排.....29

第二章 反恐之政治系統論.....31

第一節 恐怖主義與反恐.....34

第二節 政治系統論.....46

第三節 反恐之政治系統架構.....52

第四節 小結.....63

第三章 俄羅斯反恐案例.....65

第一節 別斯蘭事件始末.....67

第二節 俄羅斯反恐作為.....80

第三節 俄羅斯反恐政策之影響.....89

第四節 小結.....103

第四章 中國反恐案例.....105

第一節 新疆莎車七·二八事件始末.....108

第二節 中國反恐作為.....121

第三節 中國反恐政策之影響.....131

第四節 小結.....143

第五章 結論.....145

國立政治大學 National Chengchi University

表次

表 3-1 1999 年至 2004 年恐怖攻擊活動統計表……76
表 3-2 俄羅斯軍事支出數據資料（2000-2004 年）……102
表 3-2 俄羅斯自由度評析……103
表 4-1 中國近年來面對的東突恐怖攻擊（2008-2014）……116
表 4-2 中國面對恐怖主義威脅指數（2002-2013）……117
表 5-1 俄、中反恐政治系統之異同……146

國立政治大學
National Chengchi University

圖次

圖 1-1 回饋圈的階段.....7
圖 1-2 俄羅斯的恐怖組織分布.....11
圖 1-3 中國的恐怖組織分布.....12
圖 2-1 暴力行為、恐怖主義與戰爭之區別.....36
圖 2-2 反饋的過程.....51
圖 2-3 反恐政治系統.....53
圖 2-4 反恐政置系統的支持需要結構.....59
圖 3-1 別斯蘭事件反恐之政治系統.....67
圖 3-2 車臣共和國地理位置圖.....68
圖 3-3 別斯蘭事件地點平面圖.....77
圖 4-1 新疆莎車七·二八事件反恐之政治系統.....107
圖 4-2 新疆維吾爾族自治地區位置圖.....108
圖 4-3 莎車縣位置圖.....120

國立政治大學
National Chengchi University

第一章 緒論

第一節　研究動機與目的

恐怖主義活動作為政治鬥爭的一種古老的方式，不僅破壞了國家的政治穩定和經濟發展，同時也導致了國家社會保障極大的損害，更會使人民對國家產生不信任感，進而造成社會的動亂以及分裂。自從九．一一事件之後，恐怖主義便躍昇為一個重要的國際性問題。隨著全球化的發展，網路的普及性也造成了國際恐怖主義的蔓延，[1]恐怖主義主要依靠地緣擴張逐漸擴大其勢力範圍，[2]並對各地區造成不同程度的傷害。

國際恐怖主義的蔓延，間接促使研究恐怖主義以及制訂反恐怖主義的相關政策成為一個急迫的問題：肇因於恐怖主義形成原因的不同、活動方式的不同，各國除了面臨到在國家內如何建立一個完善的反恐體系，相關的反恐法案以及一套標準的機制外，在國際間上也必須因應恐怖主義的問題而與其他國家展開合作、協調，針對恐怖分子的活動範圍、訓練場地以及後勤區域做一個整合性的管理。[3]

[1]Richard M. Medina and George F. Hepner, *The Geography of International Terrorism：An Introduction to Spaces and Places of Violent Non-State Groups*（New York：CRC press, 2013）, p.73

[2]地緣關係的恐怖主義一般來說是以「國際恐怖主義」為主要討論對象，而其擴張的範圍主要由核心地帶中東地區向外擴張：南向非洲地區擴散到北非一帶、北往歐洲地區特別是針對西歐的先進國家、東則是成為亞洲、俄羅斯地區的恐怖主義分子的基地以及為其供應相關資源、訓練。

[3]Medina and Hepner, *The Geography of International Terrorism*, pp.109-10.

然而，由於各種條件，如不同的國家制度，政治精英的配置，文化的差異，各國家迥然的反恐戰略，造成了不同的結果和影響。本文將就國家的體制面向作深入研究，並利用案例的形式，來對反恐政策在對於國家政治造成的影響進行探討。

俄羅斯及中國自九．一一恐怖事件攻擊後，鑑於國際恐怖主義的擴散，各自國家內部的分離主義分子主導的恐怖攻擊事件頻繁化，便開始加強打擊恐怖主義。由於國際恐怖主義的活躍是近年的事，加上兩國本身的反恐經驗並不豐富，因此在整體反恐政策的發展上，俄羅斯與中國都是用逐步漸進的方式，邊打擊恐怖主義邊完善相關的機制。兩國相同的反恐政策要點主要是—對內創建地方反恐部隊、增加反恐演習次數及訓練內容的改進、完善反恐法案以及加強反恐意識等；對外則是利用區域合作的方式，藉此改善反恐經驗及加強應對恐怖攻擊的反應力，並透過聯盟的國家合作達到情報的分享及軍事的合作，對恐怖主義根源以及後勤點、中繼站等進行更有效率的反制。

俄羅斯和中國是多民族的威權國家，同樣地也面對猖獗的恐怖襲擊，他們的反恐措施究竟會對國家帶來什麼樣的影響？本文分別從俄羅斯和中國的恐怖攻擊案例中，選擇對俄、中最具影響性的案例提出，針對其因該恐怖攻擊反應的反恐政策作檢驗，利用政治系統理論討論反恐政策輸出造成的回饋影響，並從各種不同的面向探討，討論反恐政策的發展。[4]

本文的主要目的是為了討論反恐政策對國家政治造成反饋的影響，並應用政治系統理論作為分析架構。整體的主要方向是利用案例，將反恐政策的變化、造成的影響作討論，文章案例將以恐怖攻擊事件及其成因為輸入項，以政策輸出之反饋來確立反恐與政治的關係，針對俄羅斯與中國的恐怖活動、反恐政策、總體政治情勢等作為因子進行輸入，藉以討論其輸出的結果造成的不同政治環境。

[4]包括反恐的行動、反恐機構的組成以及反恐法案對中央集權等會造成注意的各種層面來進行討論。

第二節　　研究方法與途經

壹、研究方法

有鑑於「質化研究」所持有的「多元的真實存在」（multiple reality）的特色，以及關於質化研究中對於研究主體－研究者及非研究者的關係依從的客觀性。[5]故本文以「質化研究」作為主要的研究方法，並以質化研究中的「紮根理論」作為基礎，[6]進行對質性資料的分析操作。最後再利用文獻分析法，來做為各種資料整理、蒐集的研究方法。

根據 Naresh R. Pandit 在《理論的創建：紮根理論方法的最新應用》（***The Creation of Theory: A Recent Application of the Grounded Theory Method***）一文中對紮根理論的整理看法，筆者將其程序整理為以下幾點：[7]

1. 研究設計（research design）：在建設架構前先將研究問題以及研究的方向構思、定義清楚，爾後透過特定取樣的資料分析以形成可資解釋的理論。
2. 蒐集資料（data collection）：建立個案研究的多元資料庫，透過觀察、晤談、分析等蒐集相關資料，並界定出明確的角色定位，以利於較彈性的資料蒐集方法。
3. 資料整理（data ordering）：依時間先後順序排列，使用筆記、紀錄以及電腦建檔等加以管理。

---

[5]質化研究在知識論上反對傳統的科學理論建構「單一事實存在（single reality）」的看法，質化研究認為對於事實來說，必須要經過後天的體驗才能把個人不同觀感的真實存在表達出來，也就是並非在主觀上訂一個真實的存在，而是經由不同個體以及行為者的「協商」而得來。陳柏璋，教育研究方法的新取向-值得研究方法（台北市：南宏圖書公司，1990），頁 4-9。

[6]由 Barney Glaser 以及 Anselm Strauss 最早發展出來的，是思考和研究社會存在的一種方式。「扎根理論」使用歸納的方式，對觀察對象加以分析、發掘並進而發展、驗證源自於觀察對象的理論。

[7]Naresh R. Pandit, “The Creation of Theory: A Recent Application of the Grounded Theory Method,” *The Qualitative Report*, Vol.2, Number 4（1996）, pp.3-8.

4. 資料分析（data analysis）：以編輯模式為主，質性蒐集的資料大都是文字，但也不排斥量化資料。分析是將文本作詮釋、辨析以及融合進入研究者概念的過程。
5. 文獻比較（comparative literature）：利用推導出的理論與文本的概念作比較，進而討論不同的應對方向－若有衝突，則進一步做修正，以改善理論完整性；相反的若理論與既存文本相似，則有助於研究發現普遍化之推論

文獻分析法：使用不同的文獻或官方資料等，來反映出對某一議題的看法。[8]同時利用相關的研究資料來做印證，利用新的資料來研究一個新的領域或是主題，並發展出進一步深入研究的可能性以及後續研究的方法，屬於社會科學的探索模式。[9]

本文以「不民主國家」作為研究對象，並探討其於全球民主化進程中，因為反恐行動對國家政治造成的影響。以俄、中主要案例作為主要研究的範圍，利用質性資料分析的研究方法來對兩國案例做深入討論，並藉由蒐集各種中、俄之反恐為主題的國內、外相關文獻、研究著作、報章雜誌以及法令規章等，來加深其反恐機制的研究。

國立政治大學 National Chengchi University

[8]許禎元，政治學研究與網路應用，（台北：立威出版社 1998），頁 19。
[9]Earl Babbie, *The practice of social research*（California：Wadsworth Cengage Learning, 2010）, pp.131-32.

貳、研究途徑

政治科學的研究途徑是利用圖像、理論以及概念等將實際的模式簡化，[10]並引用理論去降低事實的複雜性，使我們藉以深化對現實世界的認知。[11]筆者將採用政治科學研究途徑中的政治系統分析途徑，來分析中央政府的反恐政策與其造成之結果、影響。

本文的主要目的是試圖建立反恐政治系統的架構，由於政治系統理論所具有的中立性及包容性等客觀之特質，[12]本文利用 David Easton 的政治系統論作為研究架構，分析對反恐所造成的影響，主要將從政治系統的三個重要核心來分析：輸入、輸出以及反饋，將恐怖主義、反恐政策的元素帶入進去進行分析研究。筆者將內容大略整理為下，其餘詳細的反恐政治性統架構圖則將在第二章作完整描述：

一、輸入

意指政治系統在受到來自內在、外在環境的刺激後，交互作用形成了政治系統所需要制定權威政策的來源。輸入可以說是集中及反映與政治系統有關的所有環境的每一項因素的總和，以內容分析，輸入主要分為要求和支持，藉由要求及支持，與政治系統相關的環境便可對系統做出影響，進一步使系統做出因應的決策。

（一）要求輸入：可以定義作一種意向的表達，藉由改變所謂的角色的替換以滿足本身的要求。[13]反恐的政治系統理論中，要求輸入項可以區別來自系統本身的

[10]Samuel P. Huntington 著，周琪等譯，文明的衝突與世界秩序的重建，（新竹市：新華出版社，2002），頁 11-7。
[11]同前註，頁 9。
[12]政治系統分析法是現代政治科學主要的分析方法之一，在當代政治分析中，往往以「政治系統」的概念取代以往「國家」的概念，並藉由系統與環境之間，要素的互相聯繫以及依賴，來對於政治行為體的反饋作深入研究。
[13]David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, pp. 40-41.

「內輸入」（with input），就是對於恐怖主義的相關壓力；以及來自系統周遭，也就是因恐怖主義擴散造成的社會、文化結構的改變所形成的「願望」（wants）。

（二）支持輸入：支持（support）對於輸入項來說，有穩定政治系統輸出決策的意義。用反恐的政治系統來說，就是民眾對政府的反恐決策表示贊同，或政府以民眾的名義從事反恐相關活動，[14]可以依據支持的行為作區分，分為以實際行動持的顯性支持（overt support）或以態度、情緒支持的隱性支持（covert support）。[15]

二、輸出

輸出，就是政治系統將輸入整合，利用政策等方式傳達出去的結果，就輸出的移轉性質來說，可以分成兩方面，政治系統與環境交換的輸出以及政治系統內部的標的輸出，以反恐政治系統的架構來審視，可將其整理如下。

（一）系統外部輸出：將反恐系統視為開放系統，並藉由相關反恐政策、法令以及實際的反恐行動等以維持政治系統的延續，並藉以影響其他系統，是一種系統與環境間「邊際移轉」的形式。[16]就是利用反恐輸出的反應機制調和系統間的衝突。

（二）系統內部輸出：反恐政治系統內部的輸出可分成兩種方式，第一種是直接由體制面向進行改變的應付機制，包括法恐的相關法案、反恐機構的組織法、設定等；第二種是以實現其他目的為主要標的。此種輸出的概念在於所謂「最終的輸出」與「中間的輸出」之區別，也就是系統為了達到最後目的的實現，而在系統內部進行的中間輸出的行為。

[14]Ibid, pp. 182-83.

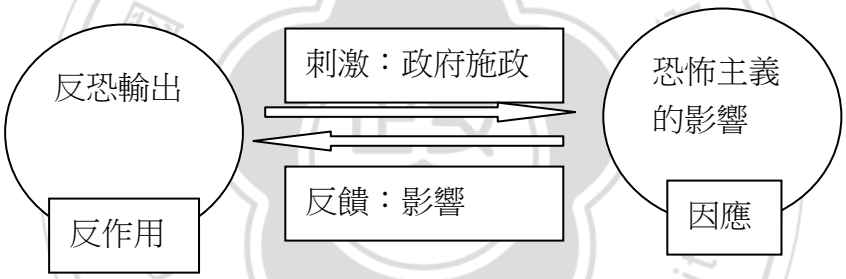
[15]顯性支持，代表的是個體透過外在活動以倡導或追求固定目標、思想、制度、權威等，是一種看的見的行為支持。舉例來說，投票、參加活動、撰寫支持文章等都屬於此；隱性支持，可以說是個體保持的一種支持特定目標的心態，也就是所謂的「內在行為模式」（internal form of behavior），也就是形成某種態度、情或情感等心理層面的取向。

[16]David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, pp. 413-15.

三、反饋

身為連結輸入及輸出的重要過程，回饋主要的概念，就是將信息導回權威，形成所謂「反饋」的歷程。回饋，也就是根據過去的執行，來調整未來的方向的一種屬性。[17]大抵上可以藉由「回饋圈」去解釋反恐政治系統的回饋效應，也就是由息息相關的輸出及其後果組成的一系列進程，使系統能去調節及控制相關的因應。關於「回饋圈」的概念，請參考下圖 1-1。

圖 1-1 回饋圈的階段



資料來源：David Easton, *A systems analysis of political life*（.New York：Wiley Press, 1965）, p.455

[17]Norbert Wiener, *The Human Use of Human Beings*（New York：Doubleday Anchor Press,1954）, p.33.

在討論反恐帶來的影響時，由反恐所建立出的政治系統論可得知，就權威輸出的角度來說，我們可以藉由以下幾個面向來進行研究：

一、反恐法規

就法規的部分來說，我們不僅從國家明確訂立的「反恐法案」進行討論，其他關乎於反制恐怖主義的法條也必須一併討論，反恐的相關法案可以從憲法、刑法、反恐法以及其他相關包含對恐怖組織經濟限制的法條，或是一些關於媒體的限制規範等方面著手。反恐法案對於影響的體現，主要在於對公民人權方面的限制，或是對政府實施強制性控制行為較有利的法規，本文的研究是藉由討論反恐相關法案的規定，針對其對國家社會、政治及人權等方面的影響作探討。

二、反恐機構

反恐機構的部分主要著重在兩個點－反恐相關機關的權力調度以及反恐執行機關的權力。就反恐相關機關來說，可以從反恐體系下所做出的政府部門權力調配方面著手，也就是國家因應恐怖主義攻擊所做出針對性的政府部門權力重分配，檢驗國家的權力結構是否會改變；而至於反恐執行機關的部分，本文則是利用其權力的變化以及反恐執行機關本身的屬性來進行研究－反恐執行機關的權限是否隨國家反恐政策的進程有增強；反恐執行是由軍隊、一般的執法機關還是由政府成立的特殊部門來進行，其指揮的機關為誰。這些項目都有助於釐清反恐政策對國家帶來的影響。

三、反恐社會面

國際或是國家內部的社會意識形態的分析也是本文了解反恐造成效果的一個方向。首先就國際層次來說，區域合作反恐的深化會造成全球二元性的形成，並由此造成個別國家內部的權力結構調整；而國家內部的反恐意識形態的升溫也會

對國家機制產生改變。

反恐政治系統的輸入面造成的輸出影響，可以藉由反饋的作用加深國家政治的變化。具體的反恐相關的項目以及圖表將於本文第二章做進一步的解釋。

本文以 Easton 所提出的政治系統分析理論作為整體研究架構，使用「系統」的概念對研究的目標進行分析，試圖從社會中的政治互動、政治系統的系統獨立性及系統化後的政治生活對於環境做出的鑑別之有用性以及必要性等三個面向來來進行討論。[18]而在第二章會對政治系統的架構概念有更詳盡的解釋，並將利用第二章的架構對接下來的案例作分析討論。

國立政治大學 National Chengchi University

[18]David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*（New York：Wiley Press, 1965）, pp. 23-24.

第三節　　研究範圍與限制

壹、研究範圍

本文主要是對俄羅斯和中國為了防止恐怖主義攻擊所做的政策做解析，因此就範圍上來說是以研究俄羅斯和中國的恐怖主義為主體，針對對於俄羅斯和中國所定義的恐怖組織的反制政策做研究，試圖建立反恐政策與中央集權之關聯。

一、俄羅斯

俄羅斯面臨到的恐怖攻擊主要是來自於車臣的恐怖份子，主要是源自於分離主義所造成的，其結果是造成了俄羅斯的北高加索以及莫斯科的動盪。車臣的恐怖份子因為宗教及地緣的關係與中亞地區的恐怖組織結合，藉由其所提供之援助及訓練，進而造成更嚴重的傷害。以下是俄羅斯境內恐怖組織的分布地圖以及由俄羅斯聯邦安全局制定出恐怖組織及分子名單。[19]

俄羅斯公布之恐怖組織名單：

1. 基地組織（Al－Qaeda）
2. 塔利班運動（Taliban）
3. 穆斯林兄弟會（The Muslim Brotherhood）
4. 伊斯蘭組織（Al－Jamaahal－Islmiyyah, Egypt）
5. 安薩爾聯盟（Usbatal－Ansar）
6. 埃及伊斯蘭聖戰組織（Tanzimal－Jihad, Egypt）
7. 伊斯蘭解放黨（Hizbaal－Tahriral－Islami）

[19]俄羅斯聯邦安全局網站，〈http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm〉，2014/9/11。

8. 拉什卡－塔伊巴組織（Lashkar－e Taiba, India）

9. 虔誠軍（Jamaat－sIslami, Pakistan）

10. 突厥伊斯蘭黨（Al－Hizbal－IslamifiTurkistan, Uzbekistan）

11. 社會改革協會（Jamiyyatal－Islahal－Ijtima·i, Kuwait）

12. 伊斯蘭復興協會（Jamiyyatal－Turathal－Islami, Kuwait）

13. 車臣和達吉斯坦國民大會（Majilisal Shuraal Harbial A·lali Quwwatal Mujahedinifi Shishan, Chechnya）

14. 大敘利亞組織（Jundal－Sham）

圖 1-2 俄羅斯的恐怖組織分布

資料來源：https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html

二、中國

中國面對到的恐怖攻擊是來自於新疆、西藏的恐怖組織，也就是肇因於分離主義的東突及藏獨。近年來在中亞、南亞以及東南亞的恐怖主義活動已有逐漸向中國擴散、滲透並與中國本身的恐怖組織合作的趨勢。以下是由中華人民共和國公布的中國面的恐怖組織分布及名單。[20]

中國公布之恐怖組織名單：

1. 東突厥斯坦伊斯蘭運動（East Turkestan Islamic Movement）
2. 東突厥斯坦解放組織（East Turkestan Liberation Organization）
3. 世界維吾爾青年代表大會（World Uyghur Youth Congress）
4. 東突厥斯坦新聞信息中心（The East Turkistan Information Center）

圖 1-3 中國恐怖組織分布

資料來源：https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html

[20]新華網，〈http://news.xinhuanet.com/weekend/2003-12/15/content_1232101.htm〉，2014/9/11

貳、研究限制

本文屬於偏向軍事安全之政治研究，所屬的領域也相對比較冷門，以台灣方面來說，研究恐怖主義的學者或是出版商撰寫此領域的書籍也相當稀少，因此在資料取得上相對會比較困難，除了特定的研究機構以及相關法令條文，關於恐怖主義相關的特定數據資料較缺乏。

本文將以論述恐怖主義、反恐怖主義以及相關領域研究的資料，還有將現行針對俄羅斯和中國的反恐與反恐造成的國家影響之相關期刊、文獻之看法及研究成果提出討論，但受限於筆者本身俄文程度的關係，在選擇參考資料過程中，無法參考太多的俄文資料，因此以本文引用之文獻、網路資源或期刊等，主要是以中、英文為主，俄文資料的部分則是儘量以英文方面的二手資料作替代，因此在資料的真實性、精確性來說，本文所參考的資料，比起使用大量俄文一手資料表達的文章會有所差異。因此筆者將盡量以深具相當背景的學者專家之專文、著作作為參考資料，藉以補足此缺陷。

最後，雖然筆者研究的是俄羅斯、中國的反恐政策與中央集權的關聯，屬於區域研究的領域，但筆者在撰寫論文的其間並未能親身到俄羅斯或是中國作研究或是體會當地的真正狀況，這也是筆者認為寫作中面臨到最大的困難。因此在整體資料之編輯上，筆者將利用國外各研究機構以及網站所提供的相關資訊，以達到論文分析上畫龍點睛的功效，並補足筆者無法進行田野調查、研究之缺憾。

國內相關機構網站：

恐怖主義與反恐作為研究

http://terrorism.intlsecu.org/index.php/

中央警察大學恐怖主義研究中心

http://trc.cpu.edu.tw/bin/home.php

國外相關機構網站：

Agentura.ru（the secret services watchdog）

http://agentura.ru/english/

Brooking institution project on Terrorism and American Foreign Policy

http://www.brookings.edu/

Central Intelligence Agency

https://www.cia.gov/index.html

Counterterrorism Blog

http://counterterrorismblog.org/

IREECAS（中國科學院俄羅斯東亞研究網站）

http://euroasia.cass.cn/

RUSSIAN FEDERATION（Federal State Statistics Service）

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/figures/offences/

SCO（上海合作組織網站）

http://www.sectsco.org/EN123/AntiTerrorism.asp

UN（聯合國網站）

http://www.un.org/zh/terrorism/

World Security Network

http://www.worldsecuritynetwork.com/

國立政治大學 National Chengchi University

第四節　文獻回顧

一、地緣關係與恐怖主義

對於恐怖主義研究來說，重要的因素之一即是了解恐怖主義的成因以及威脅地區，及其勢力根源。以本文研究來說，恐怖主義的類型乃是分離恐怖主義為主的恐怖組織，因此，研究恐怖主義的地緣關係更顯其重要性。

以俄羅斯為例，俄羅斯主要的恐怖主義威脅，來自於車臣極端分離主義恐怖份子的攻擊。故而在進行俄羅斯恐怖主義的相關研究時，就必須先對俄羅斯恐怖主義的發源－車臣地區進行相關的整理。於車臣地區的相關性研究，筆者採用 James Hughes 所著的《車臣研究－從國家主義到蓋達組織》（***Chechnya －From Nationalism to Jihad***）一書，[21]本書主要對車臣地區的衝突、俄羅斯統治車臣的歷程以及車臣地區恐怖主義的發展作分別討論：

（一）車臣地區的衝突：本文針對車臣與俄羅斯歷史上衝突的原因作介紹，並詳述了兩次車臣戰爭造成的問題遺緒，主要是以歷史方式劃分，從蘇聯時期開始，依據不同統治時期所造成的問題做討論。

（二）俄羅斯統治車臣的歷史：此部分與上部分有著密不可分的關係，也是由歷史方式來進行剖析，但核心是著重在俄羅斯統治者對車臣的態度，以及俄羅斯政府與車臣當地政府的互動進行討論。

（三）車臣地區恐怖主義的發展：此部分為本書中的重點精華，本書大部分的章節安排都著重在對車臣地區恐怖主義進行研究。主要可以從車臣地區恐怖主義的成因、車臣地區恐怖主義的意義、車臣地區恐怖主義造成的影響等方向來審視。

[21]James Hughes, *Chechnya －From Nationalism to Jihad*（Philadelphia：University of Pennsylvania Press, 2007）, p.p. 1-7.

本書對於俄羅斯地區的恐怖主義影響來說，具有重要的意義，除了可以了解俄羅斯、車臣地區的衝突等問題，更可對車臣地區恐怖主義的發展、問題根源等深層面向探討，可說是車臣恐怖主義的重要專書。但由於著書時間，本書內容著重在俄羅斯、車臣的歷史衝突等進行論述，對現代車臣恐怖主義的發展略有缺憾，尤其是國際恐怖主義的影響面向等都無法深入研究，必須以其他文獻進行補足。

中國面對的恐怖主義威脅，主要是來自於新疆地區的東突厥斯坦獨立分子。筆者認為在研究中國恐怖主義相關議題時，也應對新疆地區的問題作一深入研究，方能達到事半功倍的效果。在新疆地區的衝突研究上，引用由劉學銚所著作的《正視紛爭下的新疆問題－Issues of Xinjiang》，[22]本書主要依據歷史進程論述新疆問題，並將其整理為內在問題以及外在問題等兩面向分析。

（一)內在問題：也就是所謂的主觀問題，從歷史的角度對新疆動亂問題作研究。本書的研究範圍從西漢前的新疆地區文明一直到近代新疆與中國之衝突，並從經濟、社會、民族以及政治等各不同面向分析，進一步解釋，並試圖解決現今新疆地區之問題。

（二）外在問題：指的是客觀性問題，針對新疆動亂，以及近期逐日增加的恐怖主義事件作評析。此部分同樣也是利用歷史的角度，對新疆地區恐怖攻擊等事件作論述，作者除了列舉近期新疆之恐怖攻擊，並引用中國、台灣以及國外學者、美體之看法、評論，從多方角度對新疆恐怖攻擊討論。

本書對於新疆地區研究來說，非常具有學術價值，除了能提供歷史上新疆地區的衝突根源，並能從不同方向對這些問題作延伸性討論。主要是作者除了提供各樣的數據進行評估外，更引用多方的文獻資料，提供研究者更清楚、多元的方向。但本書主要著重在新疆地區衝突的根源性討論，對於恐怖主義活動等相關章節的論述略嫌不足，因此筆者於新疆地區恐怖主義活動的地緣性研究，還參照劉

[22]劉學銚，正視紛爭下的新疆問題－Issues of Xinjiang，（台北：致知學術出版社，2014），頁 11-20。

學銚著作的《新疆暴恐活動真相》一書，[23]作為補充性文獻。本書同為劉先生對新疆地區研究的專書，主要研究方向在於新疆地區的恐怖組織活動、攻擊與新疆地區地緣關係的相關討論，對研究新疆地區恐怖主義活動，相當具有參考價值。

國立政治大學
National Chengchi University

[23]劉學銚，新疆暴恐活動真相，（台北：致知學術出版社，2014），頁 7-15。

二、俄羅斯反恐

俄羅斯反恐的研究，本文採用中國現代國際關係研究所－反恐怖研究中心所出版的《恐怖主義與反恐怖鬥爭理論探索》，[24]其中對於當代俄羅斯恐怖主義的討論為主要研究方向。

文中主要將俄羅斯的反恐特點做討論，著重在恐怖主義活動增長的因素以及恐怖攻擊的手段、目標等作描述；並對俄羅斯反恐政策做討論，筆者將其重點整理如下：

（一）俄羅斯恐怖主義增長因素：

1、外部因素：主要針對俄羅斯周邊國家的影響作分析，包括恐怖活動在周邊其他國家的增長、周邊國家的國內情勢不穩定、周邊國家的武器輸出以及國家間的領土爭議等，都是討論的對象。

2、內部因素：以國家的行政面向以及內部治理面相做研究方向，討論的點有俄國對反恐的施政綱領不完整、行政監督制度脆弱、國內人民的民生問題以及國內武器的非法交易、犯罪集團的增長等。

（二）俄羅斯恐怖攻擊：

1、手段：以爆炸、挾持人質及武裝襲擊等為主。

2、對象：明確目標的恐怖份子，攻擊對象包括國家官員、企業家、銀行業主等；目標不明確的恐怖份子則是以隨機方式選擇攻擊對象。

（三）俄羅斯反恐政策：

1、反恐法案的實施以及相關法令之完備

2、國家的預防性政策執行，對武器的管制

3、行政與國際合作措施的建立。

4、建立特殊反恐預警系統：作戰、情報、技術等方面。

[24]Влади́мирИ́горевич 著，「如何面對反恐戰爭後的恐怖主義」，李偉等編，恐怖主義與反恐怖鬥爭理論探索，（北京：時事出版社，2002），頁 383-88。

但是因為本文屬於專題論文形式，其中僅只對俄羅斯近代之反恐做一個約略性的描述，對於俄羅斯的恐怖主義及恐架構並沒有一個完整的介紹，因此就本文的價值來說，僅可幫助建立一個俄羅斯反恐之概念，對於俄羅斯反恐造成效果來說，並無非常大之幫助。

本文並引用 Mark Galeotti 所著作的《現代俄羅斯的安全政治》(***The Politics of Security in Modern Russia***）中對於俄羅斯的國防安全與政策的評估作為，[25]作為研究俄羅斯反恐政策之重要依憑。本書主要是針對近代俄羅斯，尤其是普京執政後的俄羅斯的國家安全政策做研究。除了對俄羅斯的國家安全等制度做描述，還對俄羅斯的安全政策，包括社會、經濟等未來發展趨勢等作相當完整的研究。

書中主要可將其章節約略分為以下幾部分，國家安全政策、軍事制度以及未來安全政策展望等，筆者將本書內容整理為下：

（一）國家安全政策：分成現行俄羅斯的安全觀、區域安全政策，包括車臣問題的討論等。主要是介紹俄羅斯自普京執政後的安全政策發展，跟梅德維傑夫上台後兩人安全政策以及安全觀的異同，並針對轉型後俄羅斯的國家環境做出討論。此外，作者還對俄羅斯安全政策相關法令的實施進程做了一個完整的紀錄，包括外交以及人口法案實施的目的、條目等；最後，還對於俄羅斯外交環境對其安全政策的影響，俄羅斯及車臣問題的研究。

（二）軍事制度：此部分主要是對俄羅斯軍民關係以及國安設備的介紹、普京時代的軍事改革、俄羅斯核子武器的發展及恐怖主義、反恐的武器評析等。首先是先對俄羅斯的軍民關係做研究，政府的控制力的大小對軍民關係的不等比之關聯，以及社會對國家安全、俄羅斯政治的相互關係。再來是對普京時代的軍事改革做介紹，包括領導階層、兵力等制度面向的改革成因、效果；以及軍事設備的發展、各兵種的不同改革演進。核子武器評析的部分則是針對「進攻性戰略武器削減條

[25]Mark Galeotti, *The Politics of Security in Modern Russia*（Burlington：Ashgate Publishing, 2010）,pp.2-4.

約」（Strategic Offensive Reductions Treaty，以下簡稱 SORT）做討論，除了對俄羅斯簽訂條約後的毀滅性武器發展策略做研究外，也分析美、俄之間關係因為此條約的影響。[26]最後的部分則是對俄羅斯反恐相關的軍事機構及安全武器進行討論。

（三）未來安全政策展望：未來的安全政策主要針對俄羅斯的安全經濟支出做解釋，除了對俄羅斯國家安全以及武器支出的花費做圖表分析，也進一步評估在世界經濟體系中的俄羅斯，面臨到經濟危機對國家內部的影響。最後則是對於俄羅斯的安全政策發展做延伸討論。

筆者利用本書對俄羅斯國家安全觀的完整分析，作為建構俄羅斯反恐政策的重要指標，由於本文不僅是從軍事方面談論俄羅斯的安全政策，而是從各個不同方向，社會、政治以及經濟，並對領導者普京以及梅德韋傑夫作分析。因此在對於俄羅斯的反恐之研究，可以說是十分重要的資訊來源。

在針對俄羅斯的反恐最重要的議題，也就是俄羅斯主要恐怖主義攻擊的來源－車臣，相關俄羅斯的反恐策略等則是利用《美國、俄羅斯和中國：在 21 世紀面對的國際恐怖主義及安全挑戰》（***The United States, Russia, and China：Confronting Global Terrorism and Security Challenges in the 21st Century***）的內容，[27]作者主要是對別斯蘭恐怖攻擊後的俄羅斯反恐政策做討論，[28]尤其是俄羅斯的反恐策略在車臣實施後的成效。

此篇文章內容可以分成三大部分，首先是針對俄羅斯在別斯蘭攻擊事件後的反恐政策改革，再來從各部門來分析俄羅斯的現行反恐所面臨到的問題，最後則是藉由車臣問題討論俄羅斯中央及地方反恐體系的政策及其成效。筆者將其內容

[26]進攻性戰略武器削減條約（Strategic Offensive Reductions Treaty，以下簡稱 SORT），又稱莫斯科條約，於 2002 年 5 月 24 日簽訂，為了防止核子武器的擴散為目的，雙方同意限制其部屬的核子武器數量，一直到 2012 年才被新的條約所取代。

[27]Paul J. Bolt, *The United States, Russia, and China：Confronting Global Terrorism and Security Challenges in the 21st Century*（London：PSI Reports, 2008）, pp.123-34.

[28]別斯蘭人質危機事件，是指 2004 年車臣恐怖主義分子在北奧賽梯共和國（РеспýбликаСéвернаяОсéтия-Алáния）的別斯蘭市製造的一起恐怖攻擊事件。

整理如以下：

（一)俄羅斯反恐改革：別斯蘭危機後反映俄羅斯近代反恐政策的效率不彰問題，針對普京總統於後成立的國家反恐會議（National Counter terrorism Committee，以下簡稱 NCTC）做分析研究，並對配合國家反恐會議所作出的相關反恐改革做討論。

（二）部門分析：對俄羅斯相關反恐部門間的合作以及在別斯蘭事件後的反恐政策指標改革做評析。主要是對：內政部（The Interior Ministry）、聯邦安全局（The Federal Security Service）、檢察長（General Prosecutor）以及國防部（The Defense Ministry）等部門的發展做研究。

（三）俄羅斯地區反恐：主要是針對車臣做討論，針對俄羅斯推行的地區性政策做探究，也就是利用車臣本地人所組成的志願軍用於反恐的策略。

本篇論文主要是針對車臣的問題做討論，利用恐怖主義生成的根源防治做核心架構，搭配國家反恐相關各部門之協調研究做為整篇論文之組建。筆者認為在研究俄羅斯反恐問題上十分有應用價值，使反恐研究的目標不僅限於軍事制度或法令規章等老式思維。從社會、政治以及經濟等不同面向切入，並且利用部門間的協調、衝突之研究，更能建立俄羅斯案例中，反恐政治系統論之完整性。

國立政治大學 National Chengchi University

三、中國反恐

對中國反恐之評估，主要是以汪毓瑋的《恐怖主義與國家安全》一書作為討論的對象，[29]作者主要針對中國的反恐政策與作為、面臨的內、外情勢以及展望來討論中國反恐情勢與未來。

（一）中國的反恐政策：中國在反恐政策中主要強調的是反對一切形式的恐怖主義、強國際合作，一切行動以符合「聯合國憲章」的宗旨或其他公認的國際法準則為主。而對於反恐的實質措施採用標、本兼治的作為，一方面加強對恐怖主義的反制軍事打擊、另一方面則加強弭平造成恐怖主義之根源。

（二）中國的反恐作為：在概念面向上，除了建立專職的反恐機構、[30]新式的指揮體系還有將反恐之任務重分配，[31]建立特殊的防恐專業部隊；[32]還有實質上的定期反恐防暴演練、以及加強參與國際合作，都是中國目前的反恐措施。

（三）中國之內、外情勢：中國的內部情勢主要面臨到來自東突厥斯坦解放組織以及西藏獨立運動、新疆獨立運動的影響，直接或間接的影響到中國地區的地方穩定及社會安全。外部情勢有來自能源通道的恐怖主義威脅、[33]以及中亞地區的區域安全問題，中國長期以來一直是透過外交途徑來打擊中亞地區疆獨恐怖份子，也就是利用「上海合作組織」的國家間協定，來對中亞地區新疆的分離以及極端主義分子進行打擊，不僅可以穩定中國的地區安全，更可以確保中國的充足能源保障。因此中國不僅強化與中亞地區國家發展共同反恐的措施，也與俄國積極的建立反恐共同機制。[34]並與其他周邊國家反恐合作。

---

[29]施子中，「中國反恐情勢與未來發展」，汪毓瑋編，恐怖主義與國家安全，（台北市：幼獅出版社，2007），頁 75。

[30]在中央成立「國家反恐辦」－「反恐協調領導小組」，由國家主席擔任組長，政委主席以及公安部長等負責；實際行動指揮及負責則是由國家反恐辦副主任、公安部反恐局局長等執行。

[31]在公安部建立「反恐怖局」，專門研究、規劃、指導以及協調全國的反恐怖工作，並依照職能的不同分為「反恐情報組」以及「反恐行動組」兩部分；各省、市則建立「公安廳反恐局」，在上級的指導下工作。

[32]2002 年，首支以反恐為主要任務的武警反恐部隊正式在上海浦東成立。

[33]麻六甲海峽的能源運輸管線，長期以來一直被認為是受恐怖主義攻擊的高風險地帶，若遭受到攻擊，中國家面臨能源安全的巨大影響。

[34]2005 年中俄進行「和平使命－2005」的大規模聯合反恐軍事演習。演習的範圍涵蓋兩國之陸、海、空領域，並包含了兩國常規武裝的主要兵種參與；從戰略磋商、指導以及戰爭行動等方面的

（四）中國反恐展望：目前中國的反恐發展主要將著重在以下三個面向

1、加強自身的反恐能力：具體的建立相關的反恐怖主義立法工作、加強城市應急的機制以及反恐意識的提升；

2、藉由國際合作深化反恐：在人員交流、反恐理論、技能以及裝備武力的與國交流，提升本國反恐技術面的工作

3、反恐任務的重分配：避免使用解放軍來承擔反恐的任務，利用專業的反恐部隊，建立出與其他部門相關的合作措施及技術支援等，以提升反恐的專業能力。

對於反恐與人權保障之評估，是根據《恐怖主義與國家安全》中的理論來對中國進行個案研究，[35]文中分別對反恐帶來的副作用、反恐與人權的維護以及中國反恐對人權保障的影響等作解釋，筆者將其整理如下：

（一）反恐的副作用：在九．一一事件後，由於對恐怖主義的界定上的模糊，造成許多國家將恐怖主義的定義放寬並模糊化，甚者將所有類型的抗爭活動都歸類在恐怖主義當中，已提供給統治者一鎮壓政敵的藉口，基本上作者將反恐措施的負影響歸類為以下幾項：

1、藉反恐立場將某些團體、意識形態從政治中排除

2、在國內濫貼恐怖主義標籤

3、以暴制暴造成惡性循環

4、政府安全部門權力過度膨脹

（二）反恐與人權：「恐怖主義」與「人權」，再區分上面臨著極大的困境。對一方來說是恐怖主義的行為；但對另一方來說卻可能是自由鬥士的精神體現，這裡筆者引用 Paul Hoffman 的觀點，將反恐戰爭與人權維護作為相輔相成的因素，[36]

共同合作，以及新式作戰模式的使用、測試，演習的成功標誌俄羅斯和中國朗國軍事安全層次的合作拓展。

[35]董立文，「反恐行動與人權保障」，汪毓瑋編，恐怖主義與國家安全（台北市：幼獅出版社，2007），頁 183-88。

[36]Paul Hoffman,“Human Rights and Terrorism”, *Human Rights Quarterly*,Vol.26. No.4（2004）, pp.944-45.

並整理為以下幾點：

1、安全的權力：人權建構的基礎，人權與國家安全並不能混淆，而要將其區分開來做討論。

2、人權架構之建立：清楚公共秩序以及安全的界線，必須遵守國際的人權標準，不能因國家安全的理由而破壞。

3、人身安全的建立：人權的不可分割性，不能因為反恐而忽視其他相關威脅人類的問題。

（三）中國反恐行為之影響：威權體制的國家都藉由九．一一事件的影響，來強調國家安全至上的政策必要性，對中國來說，在九．一一事件後便將其境內的獨立運動與恐怖主義畫上等號，並極力爭取國際力量共同合作消弭所謂的「分離主義」。其表現可在以下幾項中做體現：

1、增加軍事力量

2、擴大行政居留權

3、隱私權的侵害

4、歧視現象的增加

本文將利用汪毓瑋對中國現行反恐策略的研究，結合政治權力屬性的層次來做分析，討論中國對於面臨恐怖主義威脅所產生之問題，中國反恐的歷程以及其核心意識形態等。與對於中央加強集權之結果，以及人民權利之危害進行評析，在程度上以及實質上兩種層面做研究。

中國的恐怖主義最猖狂的地方就是新疆，如同車臣之於俄羅斯，中國反恐的首要任務也是防治針對來自疆獨分子的恐怖攻擊，因此研究新疆對研究中國反恐就必須加強對新疆地區的了解－社會、環境、歷史等因素去做考量。在對中國的反恐政策中以新疆為主要研究對象的首推 Martin I. Wayne 所著作《中國的反恐戰爭－防暴動、政治及國內安全》(***China’s War on Terrorism －Counter-insurgency,***

Politics, and Internal Security）作者將研究重心放在中國的反恐政策在新疆的應用上，除了對中國的反恐政策目標、反恐維安部隊等有一個完整的描述，並針對新疆恐怖主義生成的發展有一個詳細的評論。[37]

在討論恐怖主義的問題時，必須要因應各類型恐怖主義，而有不同的研究方法。肇因於各國面對的恐怖主義類型有所差別，反恐怖主義政策會因此而有不同的模式，本書對於研究中國反恐怖主義是有相當的助益，主要原因有以下：

（一）具有深度性質：作者憑藉其在新疆多年的田野調查，搭配對中國反恐政策的研究，能夠呈現中國反恐政策在新疆當地實施後的真實影響，對於中國反恐的研究具有相當大的價值。

（二）具有廣度性質：在研究新疆的恐怖主義發展，作者不僅從其歷史發展做描述，並從新疆當地的社會模式、歷史發展等綜合面向做整體評估。在研究中國恐怖主義的發展時更能建立具有邏輯性的架構，進一步能建立中國反恐政策評估上的準確度。

因此本書關於新疆部分的描述，非常適用於本文在對中國案例討論時的應用面向，故在針對中國恐怖主義之評析上，會沿著本文推導的方向，從歷史根源、社會發展以及人民之觀感等做綜合性討論。

[37]Martin I. Wayne, *China’s War on Terrorism－Counter-insurgency, politics, and internal security*（New York：Routledge Publish, 2008）, pp.2-8.

四、反恐回饋

由於關於反恐政策回饋的相關資訊非常稀少，但是一個國家的反恐政策通常會對包括人民自由權利、公民權利的系統等造成影響，這方面的討論也可作為反恐政策對社會方向的反饋之因素討論，因此在資料的取得上將利用反恐政策與人權的危害等相關資訊為主。

對於反恐以及人權問題的討論，引用 Louise Doswald-Beck 的觀點，在其出版的，專書《人權在恐怖主義與衝突的時代》（***Human Rights in Times of Conflict and Terrorism***）中，對人權、犯罪及反恐有相當精闢的解釋。[38]筆者將重點整理為人權、反恐與人權限制、懲戒等部分如下：

（一）人權：此部本書對現行聯合國的人權法案、個人自由及公民自由等人類權力有一個邏輯性的描述。除了法案的討論、政策的研究，對於自由的範疇也做了相當完整的評述。

（二）反恐與人權限制：討論政府因應恐怖主義危害時做的措施，與恐怖主義猖獗的關聯性，為本書最重要的部分。作者的核心思想即為，肇因中央政府對反恐怖主義的極權手段，導致恐怖主義活動的更加氾濫。此部分主要是對政府的極權面相作描述，從聯合國的角度到區域組織－歐盟的法律，並從社會的角度進行研究，對於反恐的防治手段是否會反而成為恐怖主義的溫床，作者做了一個非常完整的描述。

（三）懲戒：對反恐政策來說，其與危害人權的最具關聯性的就是對待恐怖份子的方式，這也是本書最主要的重點。利用國際上對執法、使用武器、以及對待罪犯的手段等做相關延伸，討論懲戒的過度與否，並補充現行各類相關法條做說明。

[38]Louise Doswald-Beck, *Human Rights in Times of Conflict and Terrorism*（New York：Oxford Press, 2011）, pp.1-5.

筆者引用本書作為建立人權討論的一個標準，憑藉的本書的對公民權利與反恐等敘述性的資料，可以建立出反恐回饋的架構。由於中央政府所制定的反恐政策導致的公民權利危害，也可作為討論反恐回饋的一種途徑，因此本書的重要性更能凸顯出來，不過因本書主要是對法案及政策做描述，評論的部分較為缺乏且主要是以人權作討論主題，因此在引用時僅利用其對反恐所造成的影響之相關論述這部分。

在 Mahmood Monshipouri 做著作的《恐怖主義，安全及人權》（***Terrorism, Security, and Human Rights***）一書中，提到關於反恐與人權妨害的相關議題研究，十分值得借鏡。作者主要是將公民自由以及國家安全的問題加以討論，並依憑著其建立的反恐怖主義三大模型作為主軸去做延伸研究：[39]

（一）國家安全模型：這部分主要是針對為了國家安全與人權維護所產生的衝突，也就是為了維繫國家的安全而對人權做出的侵害，作者將重點放在軍事行動的考量，試圖去解釋反恐的行為與國家軍事干預之間對人權所造成的傷害，並以美國自九．一一後於伊拉克所做出的一連串軍事行動為案例進行問題研究。

（二）社會發展模型：社會發展作者承繼其對於國家安全的理念，認為國家安全的完善必須從各不同領域面向作探討，作者認為人權所面臨的困境不僅是軍事干預所造成，在經濟、社會環境以及政治等面向都有可能對人權造成危害，同樣也是利用美國在反恐戰爭中的例子做說明。此外，作者並認為，利用經濟安全的發展及協助等更可以在不傷害人權的範圍下抑制恐怖主義的擴散。

（三）法律外交模型：法律及外交模型的方向是在執法機關以及司法體系的層次做討論，並試圖將其發展唯一國際研究，在國家間的合作、資訊的交換以及外交政策上，執法機關以及司法體系對於恐怖主義擴散的克制作用。

[39]Mahmood Monshipouri, *Terrorism, Security, And Human Rights*（Colorado：Lynne Rienner Publishers, 2012）, pp.5-10.

本書不僅提供一個反恐與國家社會面之關係的重要方向，也能讓讀者從各個不同方向的政策對反恐成果進行評估，在建立反恐回饋時能夠有非常清晰的脈絡。但是，由於本書著重在美國的反恐政策上，因此在與本文所討論的對象－俄羅斯和中國，有顯著的不同，因此僅能使用本文作為一個方向上的參考。不過由於作者在基礎理論上有著非常新穎的創見－反恐三大模型的架構，因此本書非常的具有參考價值，尤其是本書的出版時間較晚，能包含較多的反恐政策的研究，故在討論反恐回饋時將利用本書的概念。

對於反恐回饋的討論，目前並沒有一個非常完整的理論或是邏輯概念，僅能從法治、機構及人權的部分作切入，試圖從各層面的互相衝突中找出其影響。因此在選擇上，將針對案例來進行討論，以方便理解，透過對個案進行討論研究，可以針對反恐政策的改變，進而導出因為反恐政策反輸出造成的回饋效果。相對，受限於國家體系的不同，在案例的引證上也僅能作為一參考方向，以聯合國、歐盟或是歐美國家的反恐影響來套入俄羅斯及中國等國家在實質面上不合邏輯，不過能夠藉由其切入面相來做俄羅斯及中國案例的一研究方向。在反恐部分，在後續的發展必須朝－拓展以及推導兩大重點方向進行，除了關於俄羅斯和中國單一個案的文獻或專書外，本文將配合其他相關的網站或研究機構之報告資料來進行反恐相關研究。除了期望能建立出一套有邏輯的概念，也能使各國在反恐政策的規劃上有一個可以鑽研的新方向。

第五節　章節安排

本文共分為五章節，第一章是緒論，第二章是研究架構，第三章和第四章為正文，是利用第二章的研究所進行分析的案例，第五章則為結論。

第一章緒論主要分為五小節。第一節說明了筆者的研究動機與目的，第二節則是描述本文所使用的研究途徑及研究方法，第三節則建立了整體文章的研究範圍以及說明研究之限制，第四節是對名詞之概念解釋以及文獻的回顧，第五節則是勾畫了及章節之安排的內容。

第二章是將政治系統應用於反恐之中，並討論其影響、效果用以編織整體文章之結構。共分為四小節，首節對恐怖主義做討論，描述其定義、生成及分類和相關反恐作為；第二節則對政治系統做解釋，也就是用政治系統理論的概念做文章建構，第三節則是針對建立的反恐政治系統架構，用政治系統的概念研究反恐怖主義之行為。從政策、法律以及行政組織等面相，討論反恐造成的效果。

第三章則是利用第二章的架構來討論俄羅斯之案例，進行俄羅斯反恐政治系統的建構。本章分為四節，第一節討論俄羅斯所面對的恐怖主義形式及生成原因，次節則建立俄羅斯國家之權力結構，並對俄羅斯反恐政策做評析，第三節則是將俄羅斯反恐政策與權力架構之變化做連接，最後則是討論俄羅斯因反恐導致的反饋效應。

第四章則是以中國為研究案例，本章的結構基本上是和第三章相同，同樣利用第二章之理論架構對中國之反恐做研究。主要是利用其與俄羅斯之相似點，也就是同樣具有身為不民主國家之代表性，以及其所面臨到恐怖主義之類型之相仿。第三、四章乃本文之重心，為第二章的架構之實際應用。

第五章是本文之結論，主要是針對本文所研究之案例做探究，比較兩案例的不同，藉以建立不同反恐政治系統的發展邏輯，並試圖在國際恐怖主義肆虐的國際形勢下建立出一套完善的反恐策略。

國立政治大學
National Chengchi University

第二章 反恐之政治系統論

恐怖主義（Terrorism）作為一種危害社會的現象，其發展與人類社會政治、經濟、文化、民族、宗教、科技有著密不可分的關係，也可以說是人類發展歷史上一個不可避免的社會現象。[40]隨著全球化的發展逐漸成為現今國際性的一種犯罪，也就是所謂的國際恐怖主義（International Terrorism），而國際恐怖主義的關注，隨著九・一一恐怖攻擊事件後，由美國所主導的對恐怖主義防治的全球性戰爭後更加活躍。[41]無論對於所謂的恐怖主義發動國，或是抑制恐怖主義蔓延的國家來說，國際恐怖主義的議題也成為了冷戰後的一種新的二元體系的架構，也是世界各國在面對國安問題時的首要目標之一。

隨著恐怖主義的歷程發展，我們可以從其中看出，當代恐怖主義是呈現出一種波浪式的發展趨勢，對其關切度隨著各個恐怖攻擊事件後而上升，並且因攻擊事件的多寡有著顯著的變化。但是總體來說，可以將恐怖主義的發展歸類為以下幾個階段：萌芽期（從公元前七世紀亞述帝國的統治時期到公元一七九三年的法國雅各賓黨專政時期）、生成期（從十八世紀末到二十世紀六 0 年代）、成長期（二十世紀的六 0 年代到九 0 年代）、爆發期（二十世紀九 0 年代至今）。[42]

---

[40]趙秉志，「國際恐怖主義犯罪的歷史與現狀考察」，趙秉志主編，國際恐怖主義犯罪及其防治對策討論，（北京市：中國人民公安大學出版社），頁 1。

[41]Seumas. Miller, *Terrorism And Counter-Terrorism： Ethics and Liberal Democracy*（New Jersey：Blackwell Publishing Ltd, 2009）p.7

[42]本文所研究的恐怖主義犯罪是一種犯罪型態，有別於一般所謂的刑事類恐怖犯罪，以及國際的刑事犯罪行為。在後期的恐怖主義發展，具有爭議性質的犯罪屬性，對於區分所謂的「國際恐怖主義」以及「國內恐怖主義」，也常常產生疑義。以聯合國恐怖主義特別設立委員會提出的《防治及懲治國際恐怖主義公約草案》（Draft Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism）為例，其中對於恐怖主義犯罪的目標國及受害人屬國、罪犯的國籍、犯罪發生地、犯罪結果發生地的規定，若涉及不同國家即屬於國際恐怖主義的範疇。就有學者指出以上觀點混淆跨國犯罪及國際犯罪的區別。黃潤秋，《恐怖主義的內涵及期懲治原則》，社會科學家，第 17 卷第 2 期（2002），頁 30-31。

反恐怖主義，是一個特殊且多元的領域，除了本身具有的不可替代性外，其中又包含了軍事安全、外交、法律、科學技術、社會文化以及經濟等多層級的策略推導。隨著國際恐怖主義的蔓延，恐怖主義的日益變化，包括形式、規模、範圍、危害以及手段等有著更加深化、多樣化的特點，對於反恐怖主義來說，其研究也逐漸多元。多年來，國際學者在恐怖主義的研究上也有著顯著的果效，[43]並進一步非常積極的建立所謂的「反恐學」的概念，也就是利用科學的方式進行系統的討論，並進一步建立一個完整的理論架構。[44]雖然在恐怖主義的概念上仍無法達到一致，但對於恐怖主義的研究來說，已提供一個相當清楚的方向。

在反恐政策的進行，無可避面的會帶來一些副作用。因為各國面對的恐怖主義類型的差異，以及各國在採取反恐措施的手段不同，因此在反恐的副作用上也會產生因國而異的差別。現代討論的方向主要有從反恐及人權的限縮面來進行研究，並利用研究結果來討論反恐實際的成效。[45]而對於反恐來說，反恐政策的持續擴張、深化對於政治權利面向的限制也隨之擴大，兩者之間必然存在著正向的關聯性。

政治系統理論，做為科學研究的一種方式，除了可以利用圖像、理論以及概念等將現實的複雜模式簡化外，更具有中立性及包容性的客觀特質，[46]其中主要由三個重要核心構成：輸入、輸出以及反饋，是用來對社會及政治面向等問題的一種研究架構，被應用到多個面向的研究。利用相關的輸出、輸入方向的討論以及回饋的影響，對單一案例或者整體策略進行分析，對於質性研究的相關領域來說，相當具有實用性。

---

[43]恐怖主義的界定、從各層面導論恐怖主義的危害、反恐對策上的研究等方面，都有著顯著的研究成果。

[44]李慧智，反恐學，（北京：人民大出版社），頁 2-3。

[45]Mahmood Monshipouri, *Terrorism, Security, And Human Rights*（Colorado：Lynne Rienner Publishers, 2012）, pp.18-20.

[46]政治系統分析法是現代政治科學主要的分析方法之一，在當代政治分析中，往往以「政治系統」的概念取代以往「國家」的概念，並藉由系統與環境之間，要素的互相聯繫以及依賴，來對於政治行為體的反饋作深入研究。

本章主要目的，是將反恐政策的元素帶入政治系統理論中進去進行分析研究。利用政治系統理論的輸入、輸出以及反饋，來建立反恐政治系統論，進而找出反恐政策帶來的效果。並在政府輸出的部分引用包括相關的法案、機構等，用以作為影響因子，討論反恐政策的影響。

國立政治大學
National Chengchi University

第一節　恐怖主義與反恐

壹、恐怖主義

一、恐怖主義的界定

恐怖主義作為一種暴力模式，在定義上來說常常與其他類似的暴力犯罪行為混淆，而其具有政治性目的的恐怖行為，也往往令人誤解。[47]以暴力行為的模式來劃分，在區分恐怖主義、戰爭與一般性暴力行為的差異，也十分不易做明確分別。以色列總理 Benjamin Netanyahu，在《對抗恐怖主義》（***Fighting Terrorism***）一書中對恐怖主義提出了一個鑑別標準，及是若恐怖組織的攻擊目標越與其不滿程度關聯度越低，其行為就越具有恐怖主義性質。[48]

就現實面而言，恐怖主義至少需具有以下三個要素：第一，實際上使用或威脅使用非常規的暴力；第二，恐怖主義的目的具有政治動機，也就是其要求須有政治意涵存在；第三，恐怖主義攻擊的傷害對象具有隨意性的特徵，也就是與主要目標沒有直接的關聯性。[49]第三點也構成了恐怖主義與戰爭的主要區別，也就是攻擊目標的分別。以戰爭來說，攻擊目標大多以軍事設施、軍事人員為主；而恐怖主義的目標具有隨意、有廣告意義的特性。

---

[47]恐怖主義作為一種「主義」，代表是一個有系統、持續性且具有組織規模的行為，一般來說，具有特定政治目的的個人、非組織的恐怖攻擊並不能稱之為恐怖主義，僅能稱其為反政府或具有特殊，目的的恐怖行為。舉例來說，台灣於 2003 年到 2004 年間，由楊儒門為了要求政府提升對稻米進口的重視所做的一連串放置爆裂物的恐怖威脅，也就是後來的「白米炸彈客」的恐怖行為，由於其單獨以及非系統的特性，並不能算是恐怖主義行為。

[48]Benjamin Netanyahu, *Fighting Terrorism*（New York：Farrar Straus Giroux Press, 1995）, pp.7-8.

[49]Frederic S. Pearson and J. Martin Rochester, *International Relations*（New York：The McGraw-Hill Press,1998）, pp.448-50.

再者，從客體面分析，本文採用 Seumas Miller 對恐怖主義的定義，在他的專書《恐怖主義與反恐：倫理與自由民主》（***Terrorism And Counter-Terrorism： Ethics and Liberal Democracy***）中將恐怖主義定義為以下，[50]恐怖主義一個政治或軍事性質的策略透過：

（一）特定針對非軍事人員所採取的人權侵犯。[51]

（二）暴力行為的犯罪。

（三）採取恐怖行為是為了使某些政治或社會團體達成其政治目的。

（四）透過暴力的行為達成行使暴力的團體之訴求，或者是透過暴力的行為獲取大眾關注團體的訴求。

Miller 主要是針對恐怖主義的暴力行為主體做描述，暴力的使用、行為主體以及對象等，[52]均做了完善的分別，並以暴力行為主體做區分，使我們能充分的了解恐怖主義基本定義的條件，也就是：以暴力行為迫使他人或群體做出違反其自由意志的行為，和帶有特殊目的的組織或團體。因此，以國家為行為主體去作出迫使其他人的行為已達到其特殊的目的也算一種恐怖主義之行為。[53]作者並依照暴力行為的關係對相做延伸討論，使明確劃分「國家恐怖主義」和「恐怖主義」的分別，讓分析恐怖主義的學者能從行為體的角度出發，做一個全方位的研究。

國立政治大學 National Chengchi University

[50]Seumas Miller, *Terrorism And Counter-Terrorism： Ethics and Liberal Democracy*（New Jersey：Blackwell Publishing Ltd, 2009）, pp.53-54.

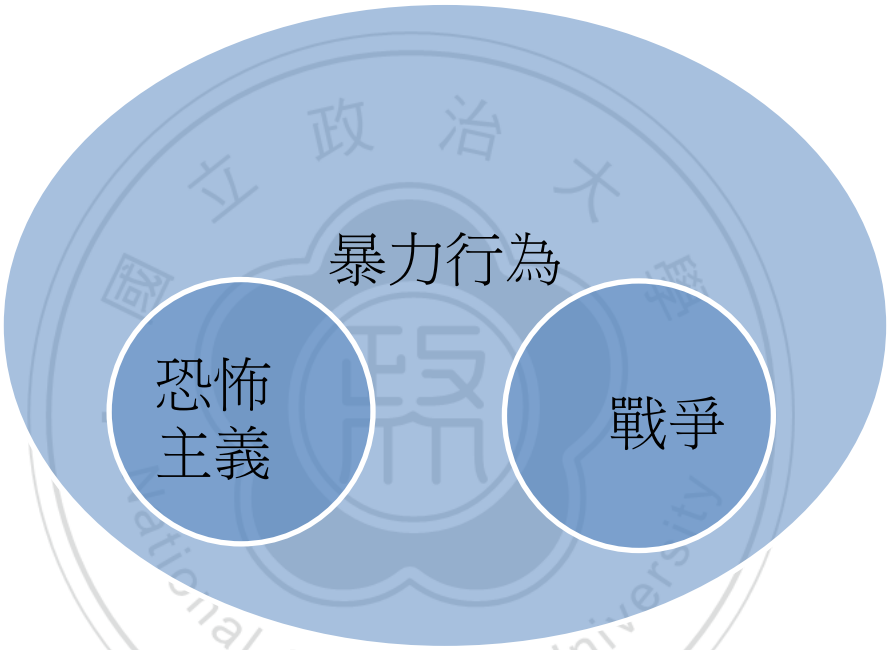
[51]這裡的非軍事人員所指的是：軍人、革命家等運用暴力手段達成目地的相關人員。

[52]暴力是一種在違反他人自主意志下，故意做出一些行為使他人心理以及精神受到極大傷害，若是為了實現特殊政治目的而使用的暴力，就是屬於恐怖主義行為的一種模式。但在幾個前提下，暴力的使用是合法的，就是包含：1.使用暴力的立即性 2.使用暴力可以拯救無辜生命 3.背詩者本身有犯罪，且其行為會導致傷亡 4.暴力的執行由執法單位負責。也就是在其使用暴力的目的上可以對其進行區分，判別其是否為恐怖主義。Miller, *Terrorism And Counter-Terrorism： Ethics and Liberal Democracy*, pp.163-65.

[53]以個人為行為主體做出恐怖攻擊行動的案例不在本文討論範圍。

最後，以暴力行為區分恐怖主義，可以將恐怖主義的特性歸類為下：帶有暴力、恐嚇性的組織為了實現其政治特殊目的以及攻擊對象為不固定的目標，因為本文案例中恐怖主義的特質，是較具有規模的恐怖活動，因此在反恐、恐怖主義義攻擊方面，必須將其界定清楚，筆者將恐怖主義活動與戰爭、其他暴力犯罪區分為下圖 2-1。

圖 2-1 暴力行為、恐怖主義與戰爭之區別



資料來源：作者自行整理

國立政治大學 National Chengchi University

二、恐怖主義的成因與分類

恐怖主義的攻擊行動，透過理性分析的角度，就是經過審慎評估後，採取恐怖主義行動的成本利益是代價低而效果高的。對於恐怖主義組織來說，除了一般性的代價評估外，同時也要對社會的觀感作分析。恐怖主義的攻擊目標之選擇，絕大多數的原因是為了吸引公眾的吸引力，藉由吸引社會關注，以達到其實現政治目的的理念；但若恐怖主義組織所做出的行為超過了所謂的「社會忍耐限度」，使整個社會群起攻之，那這個恐怖主義組織也就很難繼續存在。[54]

恐怖主義的根本原因，可以由邏輯、社會以及心理等三個層次來進行分析。首先就邏輯上來說，恐怖主義大多是由於彼此關係的不均衡形成，也就是強者壓迫弱者下，弱者反抗強者所產生的。[55]所謂的「鎮壓」（repression）以及「恐怖」（terrorism），在討論恐怖主義時，就是一種相對的概念。以暴力使用的角度來說，前者是以強者作為暴力輸出對象；而後者是以弱者為行為輸出者。當處於正常情況下，勢力較弱的一方無法利用正常方式改變不均衡狀態時，就只能訴諸非法，乃至於極端的方式，也就是恐怖主義。再來就社會原因來說，恐怖主義之所以要採取激烈、極端的行為，有一部分原因是來自於對社會的負面情緒，包括對社會的絕望以及不滿。這種負面情緒有可能來自於各方面：民族之間的不滿、國際中國家間的不滿、宗教差異造成的不滿或政治地位及社會現狀的不滿。恐怖主義在相當程度上是社會問題所產生的。最後，從心理層面來說，恐怖主義者對於自身的不滿造就了一種特殊的，皈依於恐怖主義思想的心理狀態，對恐怖份子來說，往往存在著一種「獻身式」的思考模式，以及具排他性的二元思考模式。所以不難發現，一般的恐怖份子大多出身自中產階級、且本身受過良好教育的家庭背景。[56]

[54]王逸舟，恐怖主義溯源，（北京：社會科學文獻出版社，2009），頁 22-23。
[55]Avishai Margalit, *The Terrorism Master*, The New York Review of Books, ＜http://www.nybooks.com/articles/archives/1995/oct/05/the-terror-master/＞,2014/10/20
[56]Alan B. Krueger, *What Makes a Terrorist*（New Jersey：Princton University Press, 2007）,p.44

恐怖主義的分類十分多元，簡單來說可以透過其行為者、目的與手段之不同進行研究。本文主要是透過恐怖主義的生成原因做根基討論，並參考相關學者專家的解析，[57]作為恐怖主義分類的準則。在恐怖攻擊的案例中，本文則是針對案例中俄羅斯及中國的恐怖主義攻擊類別：分離恐怖主義份子進行研究，也就是源自於民族分離意識形態的恐怖攻擊。[58]利用俄羅斯、中國恐怖主義行為者中的非國家主體，發動恐怖攻擊的動機以及恐怖攻擊行為手段的不同加以延伸討論。[59]

依照汪毓瑋教授對恐怖主義的分類，可以將恐怖主義依照行為者、目的以及手段加以分類：[60]

（一）行為者：國家恐怖主義、非國家恐怖主義。

（二）目的：政治型恐怖主義、社會型恐怖主義。[61]

（三）手段：生物恐怖主義、核子恐怖主義、毒品恐怖主義、網路恐怖主義、航空恐怖主義、海上恐怖主義、金融恐怖主義。

三、恐怖主義的擴散及影響

隨著科技化的趨勢，恐怖主義的攻擊對象也由以往的單一國家區域內拓展至國際中，並利用科技將其影響迅速、廣泛的傳播，以達到最大的「廣告效果」。恐怖主義的擴散及發展跟科技的發達息息相關，可以顯現在兩個面向：恐怖主義的結合和恐怖主義攻擊的多元化。就第一點來說，全球化後，各地區獨立的恐怖主義開始結合，利用科技彼此聯繫、交換情報及資源、提供訓練或是躲藏地點等，除了政治目的的差異外，恐怖主義逐漸呈現一種整合的趨勢；在恐怖主義進行攻

[57]胡聯合，當代世界恐怖主義與對策，（北京：東方出版社，2001）。

[58]民族分離恐怖主義，一般來說，來自於民族對政治的追求，也就是試圖成為一個政治實體的希冀。國家內部的民族組成複雜，要求獨立之本身民族具高度自主性、以及本身民族非國家主要民族，往往造成此種極端行為。

[59]包括生物恐怖主義、核子恐怖主義、毒品恐怖主義、網路恐怖主義、航空恐怖主義、海上恐怖主義、金融恐怖主義等。

[60]汪毓瑋，國際重要恐怖活動與各國反制作為大事紀，（台北市：幼獅出版社，2006），頁 8-9。

[61]依其思想類型又可細分為：民族型態恐怖主義、宗教型態恐怖主義與極左恐怖主義、極右恐怖主義等意識形態類型的恐怖主義。

擊的手段上，也因科技而有所變化，恐怖主義分子因科技的發達有了不同的攻擊手段，和以往相比更為多元、破壞力更強也更具隱密性、機動性。此外，恐怖攻擊的對象也隨之改變，變的以更具廣告效果的對象為主。

恐怖主義的危害性發展可以分成對人類社會的危害以及對社會經濟的危害。以人類社會的危害來說，除了本身的攻擊事件對於人類生命財產的威脅、傷害以及造成國家內部穩定的破壞外，還會導致全球局勢的不穩定，造成國際衝突的加劇，進一步在全球化體系中埋了一個危機爆點；從社會經濟面向來說，恐怖主義的頻繁化會造成投資環境的不穩定、特定行業的發展遲緩、[62]政府公共支出的增加以及消費心態的萎縮。[63]對於全球化發展的經濟體系來說，恐怖主義對經濟發展的危害遠超過其所造成的實際損失。

對於本文案例中的俄羅斯、中國來說，兩者面對的恐怖主義攻擊也隨著恐怖主義的擴散及整合有所變化，兩國面對到來自所謂「民族意識分離恐怖主義」的威脅，漸漸與所謂的「宗教意識型態恐怖主義」結合，彼此提供安全網絡、資源以及人力訓練、武器的分享。除了因為恐怖主義的發展產生的改變外，俄羅斯、中國面對的恐怖主義還有兩個特徵：年齡層的偏低以及教育程度的水準偏低。首先就年齡層來說，就恐怖主義的趨勢來說，恐怖分子的年齡層有逐漸下降的趨勢，也是俄羅斯與中國共同面對的。自二十世紀末，恐怖攻擊就產生了年輕化的現象，主要是因為年輕人的思想較為激進，面對社會差異產生的不公平較易產生同情心，較無家人拖累等因素。[64]以中國為例子，近年來中國面對的恐怖攻擊者年齡平均大約三十到四十歲；[65]而對俄羅斯來說，除了「黑寡婦」恐怖份子的年齡層平均二十到三十歲外，[66]現今俄羅斯恐怖份子的年齡層也介於青、壯年間。再來就文

[62]恐怖主義造成危害的產業以旅遊業為主，包括航空業、海運業以及保險行業都會造成損失。
[63]政府除了必須增加國防安全、情報資源等支出，還必須面對恐怖攻擊破壞後的公共設施之損害維修、復原以及遭受恐怖攻擊後人員之心理、身體及財產的補助、重建。對政府支出來說會使其生產性支出的降低，讓國家總體產量下降。
[64]Cindy C. Combs, *Terrorism in the Twenty first Century*（New Jersey：Prentice Inc, 1997）.p.40
[65]Alan B. Krueger,*What Makes a Terrorist －Economics and the Roots of Terrorism*, p.8-10.
[66]趙輝，「黑寡婦是怎樣煉成的」，新華網，＜http://big5.news.cn/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2013-12/31/c_125933220_2.htm＞，

化教育水準來說，俄羅斯與中國面對道的恐怖主義有著和其他恐怖主義不一樣的走勢。現今恐怖主義份子的組成有知識化的趨勢，[67]但是對於俄羅斯及中國來說，面對的恐怖攻擊的組成卻共同有著教育水準偏低的情況。[68]

隨著恐怖主義的擴張、改變，反恐怖主義措施也呈現迥別於以往的風貌，除了為了應付新型態的反恐措施外；在國際合作上，主要面臨恐怖主義威脅的國家也積極的採取與他國合作的模式；另外在防範恐怖主義的策略上，也漸漸採取由多方角度防止恐怖主義擴散的手段。

國立政治大學
National Chengchi University

2014/11/25。

[67]一方面由於科技的使用使其需具備基礎甚至專業的相關領域知識；另一方面也因為普遍來說，知識份子較會對特定政治目的產生依附的使命感。

[68]洪沙，「維吾人談暴力頻生的原因」，大事件，第 27 期（2014），頁 153。

貳、反恐怖主義

反恐怖主義之行為、政策反饋並不僅限於純粹的軍事行為，而是一套綜合性的模式，因此在研究反恐政策的同時，除了在概念上的界定必須與所謂的民族、宗教問題區分，還必須將問題的點關注在民主、發展問題等，以治本方式防範恐怖主義的蔓延。

就概念上來說，反恐怖主義就是阻止恐怖主義蔓延及降低其對國家之傷害；但就政策執行上來說，反恐怖主義之政策會因為各國所面臨到的恐怖主義之型態、威脅的不同以及各國之需求差別而異化。作者於本文引用中央警察大學對反恐怖主義研究的專書《恐怖主義與國家安全》中對基本的反恐怖主義的分析來進行討論，並將其分為以下幾點：[69]

（一）阻止恐怖主義的擴散：利用國家間的情資分享、國際合作的加強以及國內相關法案的完備來阻止國際恐怖主義的蔓延。

（二）減少恐怖主義攻擊的傷害：國家內部建立更迅速、有效率的情報網絡以及反恐特別部隊，並利用媒體以及學校教育針對緊急恐怖主義攻擊之應變處理做宣導。

（三）根絕恐怖主義的危害：除了藉由外部的反恐作為杜絕恐怖主義滋生之條件，並利用國際合作製造出全球反恐之氛圍外。更將關注的點放在減少國際上國家之差異上，界以真正根絕恐怖主義發展之要素。

[69]汪毓瑋，「恐怖主義組織能力分析之探討」，收於汪毓瑋編，恐怖主義與國家安全，（台北市：幼獅出版社，2006），頁 90-98。

一、反恐的目的及內涵

反恐，其目的是為了防範以及打擊所有恐怖主義活動的一種總稱。是國際社會和各國政府為了防止一切的恐怖主義攻擊、擴散，綜合各個領域的研究，利用各種不同的手段來進行的一種執法行動。對於反恐，其階段目的就是為了保護無辜、打擊罪犯，而最終目的則是為了維護世界社會的安全及穩定，並保障人類的生存與發展。

反恐的是由兩層次的架構組成，橫向的領域及縱向的領域。[70]對於反恐來說，若從空間、時間、型態以及層次上的角度觀察，可以發現其具有的多元性、持續性以及動態性的特點，[71]以反恐作為一個完整概念來說，可以將其內含整理為四點：主體、客體、手段及目的。[72]

（一）反恐主體：反恐主體指的是進行反恐的國家及國家聯盟等。[73]對於反恐來說，反恐主體的研究在於其內在機制、反恐相關建設、發展規律以及整體反恐的原則、策略。

（二）反恐客體：反恐客體是指實際上實施恐怖主義的人、組織、國家。反恐客體的研究在於其本質、類型、成因以及發展趨勢等。

（三）反恐手段：指反恐主體施於反恐客體的手段，也就是為了防止及打擊恐怖主義的方式、方法以及其屬性、運用原則以及相關要求，可以分為所謂的策略性手段，以及具體手段。反恐手段的研究主要隨著恐怖主義的發展而產生變化，並會依反恐主體的不同需求、限制等有所不同。

---

[70]反恐的橫向領域代表反恐的多種屬性，包含了所謂的經濟、社會、文化、政治、軍事以及外交等；而反恐的縱向領域則是由反恐的決策架構組成，也就是防範、制止及打擊一切形式的恐怖主義措施。

[71]空間尚包含了經濟、社會、文化、政治、軍事以及外交等各種領域的交互活動，以此作為反恐手段及發展方向之多元依據；時間上則具有持續性的特點，一時期的主要恐怖組織被消滅並不代表著恐怖主義的敗亡，僅能顯示出恐怖主義的潛伏，反恐在時間上的概念是持續、長時間的過程；而反恐在層次上，則具有動態性的特點，也就是反恐會隨著各領域的發展而產生不同的變化，也就是會隨著恐怖主義類型的改變而有所調整。

[72]李慧智，反恐學，（北京：人民大出版社），頁 147-48。

[73]將反恐主體定義為國家或國家聯盟，因為其本質是國家的行為，反恐的活動，應是體現著國家的意志，也就是由政府所主導之組織、系統行為，也就是對於反恐來說，非國家的個人、集團及組織行為並不能歸類在「反恐的主體」當中。

（四）反恐目的：反恐目的，也就是反恐的結果，是以「保護無辜、打擊罪犯、維持社會秩序、保護人類生存安全」為主要條目。一般來說，反恐的結果，就是反恐主體及反恐客體相互作用後形成的各環境總和。[74]反恐的目的是研究並預測這些環境的發展趨勢，並利用其結果針對整體環境、反恐策略等進行改良。雖然在途徑、方法上會因反恐主、客體之不同而有所差異，但最終的反恐目的都是為了建立一個發達、和諧的環境和維持人類穩定的發展。

二、反恐的理論研究

反恐的理論，目前尚未發展出一個完整的理論架構。但作為一個牽涉到各種不同學科的一種特殊研究，反恐不僅在意義上、實質上、手段上及目的上都非常的廣泛。因此在針對反恐的相關學術研究時，必須將其視為一門獨立的學科來進行操作，針對反恐的各個組成成分，並依照其不同屬性來劃分、歸類。[75]主要依照反恐的基礎、實際應用來做討論：

（一）反恐的基礎層面：主要是提供反恐的一個理論基礎，針對反恐的本質及規律，來對各類型、各層次的反恐策略進行解析。反恐的基礎分為兩個部分，一部分是恐怖主義的研究，也就是對恐怖主義的根源、本質、不同類別的發展等進行討論；另一部分則是反恐怖主義，主要是針對反恐的歷史發展、本質、要素、反恐的規律原則，以及反恐的策略、效能等做評估。

（二）反恐的實際層面：反恐的實際面就是反恐的應用，反映了反恐在實際的環境下具體操作的發展，具有較強的現實性、實踐性以及可操作性，可以提供反恐行動一個具體的指導。反恐的應用可以按層次、領域以及方法等做區分：[76]

1、層次：反恐實際層面按層次可分為，反恐戰略、反恐戰鬥及反恐戰爭等。

2、領域：反恐實際層面依領域不同可分為，反恐政治理論、反恐社會理論、反

[74]包括社會環境、經濟環境、政治環境以及技術環境等發展結果的總和。

[75]Norman Abrams, Anti-Terrorism and Criminal Enforcement（Minnesota：Thomson West Press,2003）,pp.2-5.

[76]王鳳鳴主編，反恐指揮，（北京：人民大出版社，2003），頁 1-12。

恐文化理論、反恐經濟理論及反恐軍事理論等。

3、方法：反恐實際層面因方法差異可分為，反恐指揮、反恐訓練、反恐情報、反恐設備武裝等。

反恐的理論，大抵上可由基礎面及實際面做相關研究發展。基礎面的反恐架構等，構成了研究反恐的理論及意識形態等；在由反恐的應用面的實際操作，對基礎理論進行檢驗，並因領域、操作及發展的不同而做修正、補充並更加完善整體反恐的研究。因此階段來看，可以將反恐的研究化為兩部分，就是基礎及實際的兩種研究途徑來分別討論。

三、反恐的概念運作

反恐的概念運作化可以區分為所謂的反恐戰以及反恐行動，就反恐戰略來說，大部分的戰略是用來加強國家、區域及國際反恐的一種用途，除了發出清楚的信息，也就是打擊恐怖主義的決心外，還包含實際步驟的措施，表現形式大多以文書、告文方式，而反恐戰略可以是國際、區域或國家的個別戰略。[77]反恐行動則可以分為軍事行動及非軍事行動兩種，筆者將其整理如下：

（一）軍事行動：軍事行動指的以軍事手段進行的反恐行為，又可以細分為作戰行動及非作戰行動。像是俄羅斯在北高加索地區的「旋風反恐行動」、[78]中國在新疆地區實施的打擊恐怖主義行動，[79]都屬於主動打擊的作戰行動。而俄羅斯在地中海地區與北約共同進行的反恐巡邏行動、[80]中國對於反恐巡邏行動的升級等非與直接打擊恐怖主義相關的行為，屬於非作戰軍事行動。

[77]國際形式以聯合國發布的《聯合國全球反恐戰略》為例、區域形式的上海合作組織《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義的上海公約》以及俄羅斯的《俄羅斯聯邦國家安全戰略》、總統國家安全咨文及相關文件；中國的《全民反恐戰略》等，則是屬於國家個別的反恐戰略。

[78]劉怡然，「俄羅斯反恐行動一天逮捕 700 多人」，新華網，＜http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/03/c_118809477.htm＞，2014/11/27。

[79]石濤，「中國反恐行動引發憂慮」，美聯社，＜http://www.dw.de/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%8F%8D%E6%81%90%E8%A1%8C%E5%8A%A8%E5%BC%95%E5%8F%91%E5%BF%A7%E8%99%91/a-17908180＞，2014/11/27。

[80]馮堅，「俄羅斯將參與北約在地中海的反恐行動」，新華網，＜http://big5.china.com.cn/chinese/junshi/680517.htm＞，2014/11/27。

（二）非軍事行動：非軍事行動是指以非軍事手段進行的反恐行動。俄羅斯、中國，因為其恐怖主義生成原因一部分源自於貧窮、貧富差距等原因，因此雙方均有採有反恐相關的經濟作為。以俄羅斯為例，其利用在北高加索地區開發耕地、產業改革等經濟措施進行反恐，就取得了不錯的果效、[81]而中國，也在新疆、西藏等恐怖主義發源地推展民族經濟優化政策，對經濟上、學校招生錄取、幹部的名額等都給予非常多的優惠。

國立政治大學
National Chengchi University

[81]阿爾喬姆．查克羅德諾夫（Artem Zagorodnov），「推廣旅遊、開發耕地，北高加索經濟反恐見成效」，透視俄羅斯，＜http://big5.tsrus.cn/caijing/2013/11/01/29625.html＞，2014/11/27。

第二節 政治系統論

政治系統主要含有兩個意義，第一，政治生活是一種具有系統性的行為，就是用來辨識、描述、界定與解釋經驗系統行為的理論系統；第二，政治系統是分析政治生活的工具，可以用以指涉我們觀察和構成政治生活的經驗行為，並透過觀察目標以做為了解或解釋某些政治現象的對象。伊士頓認為政治系統不能完全與實際的政治做結合，但可用現實的政治事務做輔助解釋，是一種在社會系統中與社會價值的權威性分配有關系的互動行為分析，也就是從整體社會行為中抽離，由社會性價值權威之相關的互動行為體構成的，具有經驗性的分析性系統。[82]簡言之就是對政治實性做的分析，並利用實質的經驗體做為其中元素進行研究。

政治系統作為一種理論模型，具有以下四個基本命題：

一、政治生活為一行為系統。

二、系統受各種不同的環境所環繞。

三、系統對於來自內、外環境之壓力具有調適性。

四、系統為了達到持續的目的具有反饋的功能。

伊士頓對於政治系統的說明，主要就是依據此四命題做延伸，對於政治系統範圍的描述，也就是由制定具約束力的行為構成的系統框架；並針對政治行為在

[82]David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*（New York：Wiley Press, 1965）, pp.10-11.

系統內的互動之影響；[83]最後藉由輸入、輸出及反饋等維繫系統穩地發展的目的等，整體構成了政治系統理論的架構，並可由此做深入性討論，也就是系統分析的發展。筆者之所以使用政治系統作為本文架構，是以其所具有的經驗性權威制定行為體分析的特性，作為研究分析政治行為的主要來源；並利用政治系統所具有的內、外環境交互作用效果，作為問題探討的一種研究途徑，以達到完整及邏輯性的效果。以下各小段將就本文所使用政治系統的內容，配合反恐的概念詳述、解釋

國立政治大學
National Chengchi University

[83]環境指的是政治系統以外的社會系統，又可因其性質不同分為內、外環境。內在環境指的是與政治系統屬於相同社會，但不屬於政治系統範圍的社會系統，包括文化、經濟、社會等系統，內環境會因其變化影響政治系統；而外在環境指的是與政治系統屬於不同社會的國際社會，包括國際政治系統國際社會系統等，也會因外在環境的改變而影響國內政治系統。環境主要透過輸入進入政治系統，透過政治系統的輸出形成反饋過程，進而構成政治生活。

壹、輸入

輸入分為要求之輸入以及支持之輸入。要求輸入的目的就是指用變數去影響政治系統；而支持的輸入則是為了支持建立那些要求的作為。要求，一般利用要求作為政治系統內關注的變數，也是輸入的基本依據；支持，則與政治系統相關聯的其他環境對政治系統所產生的干擾性變數，其作用就是將這些干擾的因素確立出來，並將其變成系統與環境連結的重要摘要性變數（summary variable）。[84]

一、要求輸入

在反恐的政治系統理論中，首先要做的是去了解什麼是恐怖主義：自從九・一一後，恐怖主義的影響被昇華至國際的層次，國際恐怖主義的泛濫也被各國相繼納入國家安全的範圍之一，因此在政治系統中的輸入要求項目來說便成為一個重要的因素。以本文案例而言，俄羅斯與中國均具有抑制恐怖主義的政府期望、社會大眾企求減少恐怖主義的意向，以及政府菁英在打擊恐怖主義行動所能獲取的利益，還有最重的就是建立全球反恐怖主義的意識形態。

二、支持輸入

支持的輸入的對象主要是為了建立規範以及權威而存在的，一般來說可以分為顯性的支持以及隱性的支持，顯性的支持對於反恐來說就是各國的國會競相所通過的反恐法案以及其相關的法案等實際行動、[85]另外還有就是對恐怖攻擊受害者的人道援助等都屬於實際的行動；至於隱性的支持則是指人們對於恐怖主義遏止的心態，也就是當政府推動相關反恐作為時，國內民眾對其所表達的態度，遭受恐怖主義危害的國家內大多數國民對政府的恐怖主義作為表示抱持支持。

[84]David Easton, *A systems analysis of political life*（.New York：Wiley Press,1965）, p.180

[85]自九・一一事件後國際反恐之合作以及各國國內反恐行為不斷深化，除了聯合國成立全球性的「反恐聯盟」，以及其通過一系列的反恐決議；加強區域間的反恐合作，以俄羅斯與中國為例，上海合作組織的設立；持續加強各種反恐措施，包括法案的設立以及機構的擴張均屬於此應證。

貳、輸出

輸出做為外部變遷產生問題時，由變化要求以及支持反映出來的一種機制，也有助於將系統的作用方式概念化，透過此作用方式，系統可以反作用於環境，並從而利用適當的調整去完善先前的要求以及支持輸入。[86]輸出的性質又可因其生成的本質而區分為來自源於系統內權威的威權性輸出以及非威權性的相關性輸出。

一、威權性輸出

表達的方式大多以約束性政策以及行動為主，法律命令、規章條文及司法決策均屬此項。以本文架構的政治系統輸出而言，威權性輸出指的是相關的反恐法令，也就是包含全球性的聯合國反恐法、地區性的區域合作組織像是上海合作組織具區域性質的反恐法，以及各國的國家內部所增設的反恐法案；除此之外，對發動、組織恐怖攻擊，或是提供給恐怖主義組織成員一切幫助或是身為恐怖主義成員所帶來的相關罰責之法律條文也屬於此；最後，關於打擊恐怖主義的相關機關架構條文以及行動也屬於威權性質，舉例來說，負責執行反恐行動的聯合國反恐執行工作隊就屬此類。

二、相關性輸出

政策、基本理論以及承諾均屬相關性輸出。相關性輸出主要是在威權性輸出之外建構與政治系統相關的環境的支持網絡，簡單來說就是建立威權核心的利益。就本文而言，相關性輸出有反恐的政策，如聯合國的全球反恐戰略；支持恐怖主義攻擊下受害者的相關機構，包含政府以及非政府組織；[87]還有相關的人權保障，

[86]Easton, *A systems analysis of political life*, p.413

[87]以聯合國為主，世界各國都有由政府向受害者提供援助的機構，除了提供金錢、資源並提供法律上的協助。此外，並積極的和區域組織，民間社會等合作並分享相關資源之信息。

在反恐措施的實施時同時兼顧人權的機制等，[88]都屬於相關性質的輸出。

國立政治大學
National Chengchi University

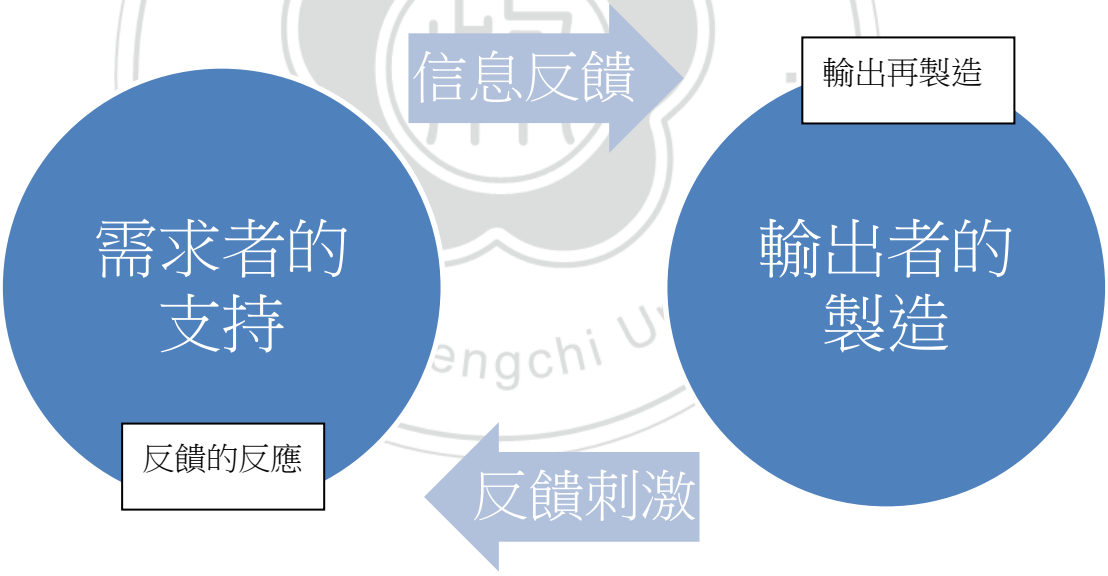
[88]為了便於傳播對人權的關注以及在各國政府實施反恐時同時保障人權等，聯合國任命了一個反恐的人權的特別報告員，任期為三年，其工作負責在打擊恐怖主義的同時促進保護人權及基本自由；此外，並設立專門網站「The Lift」，此網站收集 legalift.wordpress.com 上有關人權保護專題的最新信息，必遊特別報告員在歐洲大學研究所的研究助理獨立管理。

參、回饋

身為連結輸入及輸出的重要過程，回饋主要的概念，就是將信息導回權威，形成所謂「反饋」的歷程，並利用與處理信息，特別是針對回歸於決策的信息，使系統能夠調節其行為。但是對於信息的反作用，也就是修正措施的刺激功用，使整體系統產生一致的行動，進而形成循環，這也就是所謂的「回饋圈」。

回饋，具有根據過去的執行，來調整未來的方向的一種屬性。[89]各種不同的信息傳送到權威；信息由政治系統的輸出因應至環境，產生刺激；再由環境傳送回政治系統，形成一種週而復始過程。若回饋的過程視為一個動態的敘述，可以利用回饋達成系統中各種政治目標的實踐。反饋的過程筆者整理如下圖 2-2。

圖 2-2 反饋的過程



資料來源：林嘉誠，政治系統：伊士頓，（台北：風雲論壇出版社，1991），頁 111。

[89]Norbert Wiener, *The Human Use of Human Beings*（New York：Doubleday Anchor Press,1954）, p.33.

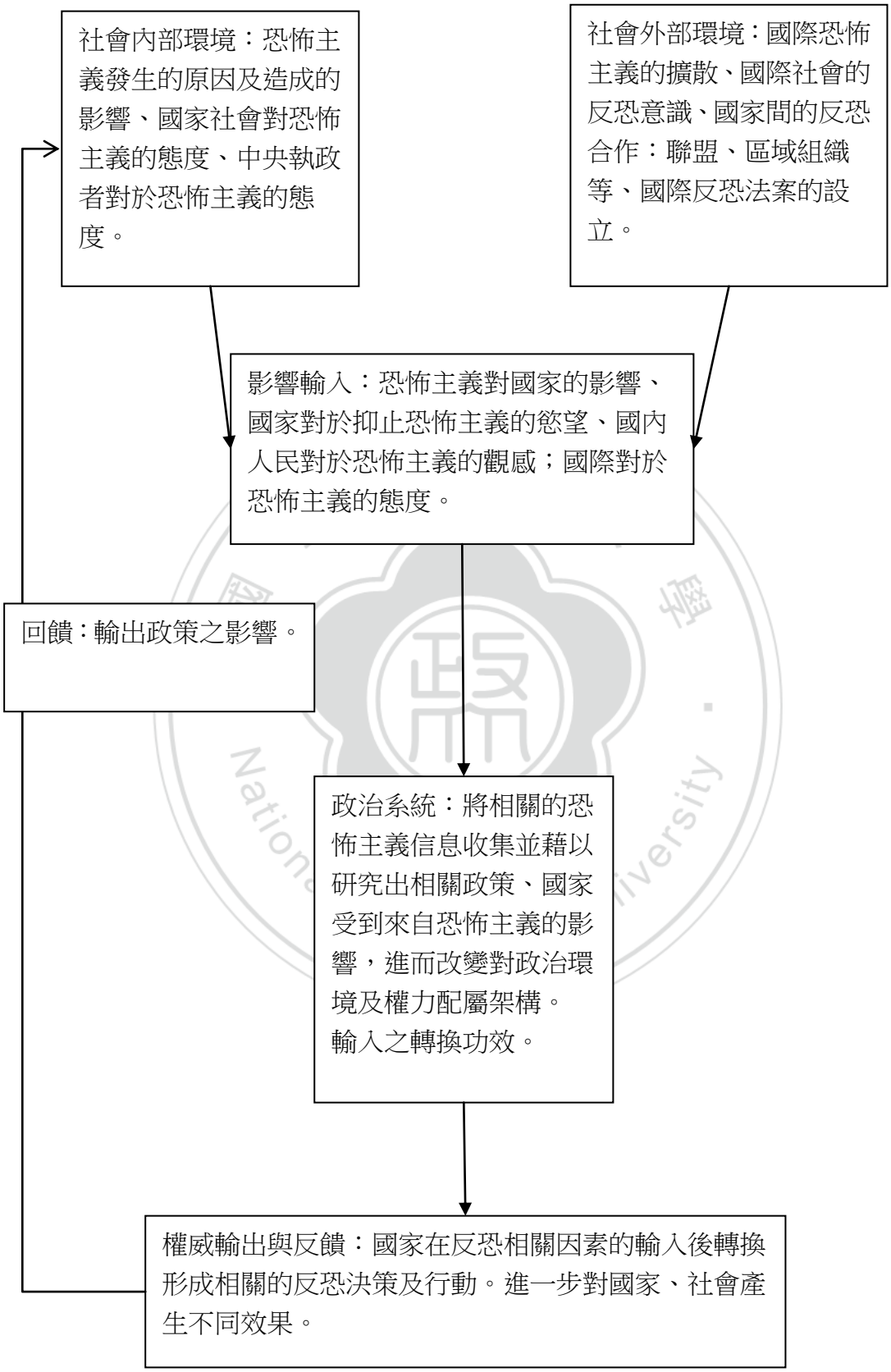
第三節 反恐之政治系統架構

壹、反恐政治系統的建立

在討論政治系統內各項目、方向後，就要將反恐的概念導入，也就是建立出反恐政治系統的分析架構。筆者將以反恐的政治環境作為主要系統範圍，並依照政治系統中的系統輸入、系統輸出項目將反恐與政治系統的分析架構連結，加上恐怖主義外部環境等刺激部分的討論，再來，則是利用恐怖主義的因子作為外部影響反恐政治系統的環境；最則是利用系統反饋的效果，以此做為討論國家反恐政策所帶來的反饋。

政治系統將反恐的概念導入後，可以解釋為以下：當政府作為輸出方，並藉由實施反恐政策、法案、反恐機構的設立或是與其相關的機構、宣言時會製造刺激輸入的支持以及威權的鞏固，也就是會刺激輸入要求或支持方；這時會引起輸入方的為了調整產生的因應，民眾可以藉由實際投票支持政府或是使整體社會的凝聚力增強，並形成反饋的作用；當反饋回輸出製造者，也就是中央政府時，會產生因為輸出的反恐政策反作用效果，也就是權威會知道其所要求的目標是否實現，會否需要作出調整。筆者將政治系統架構圖整理為圖 2-3，並將反恐政治系統內容詳列於後：

圖 2-3 反恐政治系統



資料來源：筆者自行整理。

一、系統輸入

建立俄、中反恐與中央集權的政治系統，首先第一步就是從系統的輸入進行討論，也就是從系統的輸入項進行討論，以便對於整體系統的發展作深入研究。依照政治系統的理論，反恐政治系統輸入的項目大致分成所謂的「反恐需求」、「反恐支持」兩大部分：

（一）反恐需求：在反恐的政治系統中，因為同時受到外部及內部環境的影響，所以在反恐政治系統中，是透過環境，進而產生系統內部的化學效應。從內部環境來看，也就是當時國家內對於抑制恐怖主義的政府期望、社會大眾企求減少恐怖主義的意向，以及政府菁英在打擊恐怖主義行動所能獲取的利益；反恐的外部環境，則是包含國際社會對恐怖主義的態度及相關政治環境等，以本文案例，俄羅斯及中國相繼將反恐納入國家安全的範圍之一，並積極的與全球反恐怖主義接軌等具意識形態的政治目的。討論內、外部環境對反恐整體造成影響。

以反恐政治系統來說，系統的反恐需求又可從兩個方面作討論：慾望及壓力。首先就慾望來說，其內涵包括民眾對恐怖主義抑止的期待、政府維繫國家安全穩定的目的動機等，甚至以打擊恐怖主義形成的意識形態，都包含在慾望的因素中，慾望，可以透過請願、[90]文字素諸對於反恐怖主義的需求；以及其他隱性的方式，舉例來說：利用選舉的機制，將票投給提出反恐怖主義的政治菁英、或是參加反恐怖主義活動的連數等。[91]再來就壓力來說，壓力的生成就是代表反恐輸出的效能不足，無法滿足系統的需要，造成反恐政策的失衡。一般來說有以下幾種可能：當局無法負擔龐大的需求、[92]溝通媒介的不足，像是恐怖攻擊的過度頻繁、國家

[90]一般來說，由於對請願的群眾聚集等界定的不清，請願常常被誤會為恐怖主義團體的行為；現行反恐怖主義的請願主要針對國家恐怖主義，通常是在其他的國家表達其對於某些國家所實行的國家恐怖主義的不滿，近年來以中國迫害法輪功人士的問題，在其他國家表達訴求的人居多。相關資料、報導詳見法輪功大法明慧網，＜http://big5.minghui.org/mh/articles/2004/7/2/78467.html＞。

[91]以我國為例，日前由 Peacetime 促進和平基金會、伊甸社福基金會等民間團體發起的「反戰爭、愛和平」連署活動，已經在台灣獲得超過一百個民間團體、專家學者或個人的聯署支持。連署活動網址請參考台灣促進和平基金會 Peace Time 的台灣連署資源籌措平台，＜http://campaign.tw-npo.org/index2.php＞。

[92]舉例來說，以俄羅斯在面對莫斯科劇院人質事件（Moscow Hostage Crisis）及別斯蘭事件（Beslan

在時間內面臨到規模非常大的恐怖主義攻擊，使其必須經過一段長時間的回復期才能使政治系統再度正常運作。以及政府反恐機制的不完善，使反恐的政治系統無法負荷。[93]

比較慾望與壓力在系統需求的關係，欲望是主要反恐政治系統面對的問題，也就是主要的輸入條目。但慾望在經過政治系統，轉換為需要的過程需經過所謂的制約，這些制約是隨著社會的發展分工進一步造成的。也就是說，由於恐怖主義擴散，對各系統造成的影響，引起各系統對於反恐怖主義的慾望需求。[94]這些需求須通過政治系統，進一步轉換為輸出項目，以滿足各系統的需求。

（二）系統支持：以反恐政治系統中來說，支持是指人民對國家反恐怖主義政策的實際行動支持，或是用情感的表達對反恐政策的贊同，像是國家內人民加入反恐部隊、支持提出反恐政策的政治人物。而系統的支持又可以依照支持的對象做分述：代表權威的政府的反恐最高機關，現行俄羅斯、中國相關的反恐最高機關及其組織法規都是所謂的威權；以及規範的正式的反恐機構規章、[95]法令即含抑制恐怖主義的目的及原則、結構等，也就是政府在執行反恐措施時遵照的規則、程序，以中國的《中華人民共和國刑法》、俄羅斯的《俄羅斯聯邦恐怖主義法》等為例，均在反恐中有一個規範性的效果；最後，則是所謂的政治共同體，也是民眾意識的表達人們對於恐怖主義遏止的心態，也就是所謂的「反恐社會意識形態」的養成，像是俄羅斯國內民眾對反恐的支持、中國試圖建立的「全民反恐」等，意圖塑造反恐意識的行為都屬於此。

School Hostage Crisis）時可看出，俄羅斯政府對於反恐有非常嚴重的缺陷，包括政府對恐怖攻擊事件的預測錯誤、政府指揮上的混亂等，都顯示出俄羅斯權威面對輸出時，當局的反應不足以應對的情形。

[93]由於恐怖主義具有的暴力性、威脅等，使的國家在處理恐怖主義事件時大多抱持著二元極端的觀點，對恐怖主義都抱持著否定的態度，以至於在了解恐怖主義的生成原因等面向度缺乏。在溝通上來說，對恐怖主義的一端及反恐怖主義一端的內、外部有著極大的差異。

[94]恐怖主義的擴散，除了會對政治系統產生影響外，為其他的諸如經濟系統、社會系統及文化系統等都會產生負面影響，破壞系統的穩定。

[95]反恐機構，包括相關的政府正視反恐決策機構、執行機構及懲罰機構；以及非正式與恐怖主義相關的國內、外援助機構等。

二、系統輸出

反恐政治系統的輸出，是以實施反恐的政策，達成消滅恐怖主義為目標而進行的，消滅恐怖主義的目標可以代表政治系統本身，也可以是政治系統的附加價值追求，像是為了維持民族文化的國家安全、為了保持經濟穩定的經濟目標等，也會在打擊恐怖主義的過程中實現。

反恐政治系統的輸出可以分為基礎及實際的。基礎面包括了法令規則的頒布、實施還有相關的聲明、政綱。像是俄羅斯頒布的《俄羅斯聯邦恐怖主義法》、《抵制恐怖主義法》及其他相關法規及中國目前醞釀的《中華人民共和國反恐法》都屬於法規的實施；而俄羅斯及中國對打擊恐怖主義的文告、相關研究的國情咨文、針對恐怖主義擴散發表的政綱等則是聲明、政綱的體現。實際面則是指執行法令的內容或是文告的陳述等，例如實際執行反恐任務、取締恐怖份子資金、打擊恐怖份子的安全地點，或是提升民眾對於反恐思想的意識、教育公務員、軍人及警察正確的恐怖主義因應對策等。

反恐輸出和結果有非常大的時間差異，而作為執行輸出政策後的結果，除了具有強化民眾支持的特性外，還有所謂的附加性的問題：就國內民眾支持來說，主要可以在經濟面做討論，也就是因為恐怖主義擴散造成經濟衝擊、[96]或是因為反恐而產生利益的相關產業，像是軍火業等。會因反恐政策的實施而增加其利益，因而支持政府的反恐政策；而附加特性，就是反恐輸出帶來的副作用，包括政府的集權、政權的替換等。本文主要將重點放在俄羅斯、中國單一案例，反恐政策輸出造成的反饋討論，因此在反恐輸出面須將其結果作深入討論，也就是對俄羅斯及中國政府的反恐輸出之果效、政策的調節進行審視。

[96] 恐怖主義的擴散除了會對相關產業產生衝擊，包括旅遊業、餐飲業及保險業等產業的危害，還會造成中央政府財政的困境，因恐怖主義攻擊結果而需支付遭受損失的社會、公共設施的經費對國家財政造成非常大的影響。

二、系統反饋

研究反恐造成的輸出效果時，主要是以系統反饋作為研究方向，因為系統反饋的政策重輸入特性，也就是以實際的表現作為基礎以對系統進行控制的模式，[97]對建立反恐與中央集權非常具有參考價值。在反恐政治系統的研究，可以大抵將反恐政治系統的反饋項目分成三大部分：反饋、反饋路程及反饋過程。

（一）反饋：反饋指的是資訊傳入當局，也就是對於系統成員需求的資訊，像是因為恐怖主義攻擊對社會、政治系統內成員的影響，及系統成員的訴求；另一方面，對於支持狀況及輸出的反應也屬於反饋的一部分，政府制定反恐策略，在實際執行、實施後系統內成員對其政策的反應，以本文中國案例而言，人民對於恐怖主義的負面情感使人民傾向對政府反恐相關作為的支持屬於此。

（二）反饋路程：反饋路程是指各種系統間的互動途徑，除了個體間的因反恐造成的互動，也包含了個人與組織、組織間、政府與個人、政府間等。也就是支持反恐需要所產生的一種途徑，大抵可以分為：反饋刺激、反饋因應、資訊反饋及再輸出。[98]筆者將其整理如下：

1、反饋刺激：反饋刺激是源自於輸出的作用結果，大抵上可以分為環境的反饋刺激與意識的反饋刺激兩種。前者是指因為反恐輸出造成的的影響，也是代表政府因反恐所作的改變，像是俄羅斯、中國共同所有的：預防恐怖主義的人口政策，對出、入境的限制與管理增加、移民的審查更嚴格；預防恐怖主義攻擊的進出口管制，對於貨品進出口檢核更加繁瑣；對於社會的管控，尤其在通訊、網路等的監控，像是俄羅斯、中國在恐怖攻擊後的資訊封鎖政策等、或是中國對掃蕩恐怖主義的激進作為。這些政策會對人民造成一個刺激的因素。另一方面，意識的反饋刺激代表的是國家人民「認為」輸出會對系統環境的改變，也是一種預測性的刺激。意識的反饋主要是源自於政策的誤解性質所導致，就是因政府宣傳等造成

[97] Norbert Wiener, *Cybernetics：On Control and Communication in the Animal and Machine*（New York：Oxford University Press, 1948）, pp. 1-21.
[98] 林嘉誠，政治系統：伊士頓，頁 176。

的反恐意識形態，因媒體對於恐怖主義的宣傳、系統權威對輸出的解釋等，使人民會選擇支持政府的反恐政策，以及各項打擊恐怖主義的輸出行為。[99]

2、反饋因應：反恐政策輸出的成功取決於以下條件：首先，輸出能滿足人民對於社會穩定及經濟穩定的需要、因反恐政策的果效進而支持政府、支持進一步擴大成為對整體反恐作為的支持。再者，反饋的因應會因為環境的改變而變，其中包括國際及國內對恐怖主義的態度，舉例來說，自九．一一事件後美國所發表的全球反恐戰略，即對某些國家的反恐系統造成影響；意識型態的影響，則是源自於意識的對抗。以俄羅斯為例，因為與車臣間的一些歷史因素、民族裂痕等，造成俄羅斯在車臣地區的反恐政策的實施相較其他地區更為困難；非意識型態的影響，則是因經驗及其他非意識型態因素累積而成的，比如說，某些系統成員因為長期遭受恐怖主義的攻擊，而導致對恐怖主義的憎恨，即屬於非意識型態的刺激。最後，反饋的因應會在反恐輸出後，經過一段時期的發酵後會形成反饋的因應。

3、資訊反饋：資訊反饋又可以將其視為反饋的溝通，也就是將成員對反饋的因應、支持態度及需求的滿足程度等傳送回政府，政府再因此決定政策的方向。以反恐的政治系統而言，資訊的反饋主要是建立情報中心、設置專門反恐機關等來進行資訊的接收，另外，對於俄羅斯及中國來說，恐怖主義相關報導的操控也是一個重要的傳遞轉換途徑。

4、再輸出：再輸出的建立，主要是回復概念的傳達，[100]也就是政府對上述的反恐資訊的重新輸出作為，以本文俄羅斯案例來說，也就是隨著正式反恐政策的實施，產生與中央集權的正向關聯性，針對俄羅斯透過不斷的再輸出反恐相關政策，使總統權威逐步達到更為集中的現象。

[99] 這種意識型態的塑成，除了來自系統內的輸出外也有可能來自其他系統的支持，比如其他國家對於本國加入反恐的呼籲等，以台灣為例，在 2008 年時以色列駐台代表曾公開呼籲台灣支持全球反恐行動，就屬於國際環境的相關輸出刺激，詳情請見勞苦網網站，＜http://www.coolloud.org.tw/node/32981＞。

[100] 易君博，「政治學中的決策研究法」，憲政思潮，第五期（1969），頁 21-39。

（三）反饋過程：反饋過程，就是對反恐政治系統支持需要的研究，並利用來判斷政府反恐政策的成效及相關外部效應。本文透過篤意志（Karl W. Deutsch）的研究來對反恐政治系統的回饋途徑作陳表，筆者將其整理為下圖 2-4。

圖 2-4 反恐政治系統的支持需要結構

[101]

資料來源：Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government：Models of Political Communication and Control*（New York：The Free Press,1963）, p. 257.

[101]反恐政治系統的支持需要結構可細部整理如下：首先是輸入，包含對反恐的支持，也就是包括反恐的聯署活動參加、投票給提出反恐政策的政黨、政治菁英；反恐的需要也就是相關受損產業的實際需求；環境就是國際上對反恐意識的增強等。再來是政治系統，包含了支持對象的討論，反恐的法案、反恐的政治社區意識、反恐的權威目的；以及其他相關的主體影響，權威利用宣傳反恐意識的大眾傳播、對於恐怖攻擊受害者相關的一些利益團體等。最後則是輸出，也就是包含實際政府機關的改革，反恐機構的設立；以及相關反恐法案的設立等。

貳、俄、中案例

本文以俄羅斯、中國作為研究對象，由於恐怖主義研究的領域過於繁雜，若單純利用該國恐怖主義作為內容不僅會有蛇足之嫌，在解釋上也會比較缺乏核心內容。因此，本文利用兩國較有影響力的恐怖攻擊實例，作為主要研究內容，利用個案的方式，配合本章所敘述的政治系統論，將恐怖主義、恐怖攻擊及其相關政策、內容等連結，進行討論。採用單一恐怖攻擊事件的目的，在於縮小研究的範疇，使討論上更容易聚焦，進一步可導引出反恐政治系統的作用，也就是利用反恐政治系統討論反恐政策的影響，反恐政策的實行功效等，並期望於未來有更完善的討論空間。

本文中的案例，將從俄羅斯及中國恐怖攻擊歷史中最具代表性的例證選擇出做討論，分別是俄羅斯的別斯蘭事件以及中國的莎車七．二八事件。具體內容、架構分述如下：

國立政治大學 National Chengchi University

一、俄羅斯案例

俄羅斯面對的恐怖攻擊，主要是來自車臣地區的分離恐怖主義，自兩次車臣戰爭後，車臣地區一直是俄羅斯恐怖主義的發源地區。本文在討論俄羅斯案例時，將從反恐政治系統的輸入、輸出以及反饋等方向進行，於各章中之研究，筆者會將其條目更進一步具體化，以利於討論之完善。

俄羅斯案例的反恐政治系統，將針對俄羅斯的反恐輸入、輸出、反恐等做主軸進行。

（一）俄羅斯反恐輸入：也就是別斯蘭事件的原因－車臣恐怖主義的政治訴求、恐怖攻擊的肇因以及其他相關恐怖主義的發展等，並將從俄羅斯國內反恐情勢、國際反恐情勢等各不同方向結合討論。

（二）俄羅斯反恐輸入：分別對俄羅斯於別斯蘭事件中的反恐執行，以及俄羅斯於別斯蘭事件前的總體反恐架構等做衍伸討論。針對別斯蘭事件，評估俄羅斯反恐之成效，針對其優、劣處做討論。

（三）俄羅斯反恐回饋：俄羅斯於別斯蘭事件後的反恐政策之研究，除了比較俄羅斯於別斯蘭事件前後的反恐政策外，將對俄羅斯之反恐政策造成的衝擊做討論，也就是對原系統所造成的改變。

國立政治大學 National Chengchi University

二、中國案例

中國地區的恐怖主義，來自於新疆的東突厥斯坦恐怖組織為主。近年來，東突分子的恐怖攻擊次數、範疇及破壞更逐日增加。本文選用近年來對中國破壞最大的事件－新疆莎車七．二八事件作為中國反恐政治系統之案例，主要討論方向也是以政治系統的輸入、輸出、反饋為主。

（一）中國反恐輸入：新疆莎車七．二八事件的肇因，對中國新疆地區的恐怖主義成因、發展以及新疆莎車七．二八事件恐怖份子的政治訴求等做相關性論述，也是利用國內、外環境與其做結合討論。

（二）中國反恐輸出：主要針對兩部分，中國對莎車七．二八事件的應對，也就是對恐怖份子的打擊措施、事件發生後地區的整理、檢討；以及於莎車七．二八事件發生前中國反恐作為的整體方略，本文試圖利用莎車七．二八事件，對中國反恐政策做評析。

（三）中國反恐反饋：對中國於莎車七．二八事件後做的反恐政策調整做研究，並試圖對中國反恐政策調整所帶來的改變、發展等進行討論。

本文將利用俄、中案例進行章節的布建，在反恐政治系統的架構上，會利用具體化的條目進行討論。也就是針對兩次事件，做一系列的國家反恐政策評估、論述。本文試圖將反恐與政治系統做結合，利用政治系統的特性對反恐政策進行研究，筆者希望本文的研究，能達到一拋磚引玉的效果，於未來，能使反恐領域的研究做更進一步的發展。

第四節 小結

本文的目的是透過政治系統的架構將反恐的反饋效果進行研究，由於反恐本身具有的多元性、持續性以及動態性等特質，在研究反恐的相關領域時，大多數的報告是針對反恐單一事件作討論，研究單一事件後政府的相關政策等。因此本文將重點放在恐怖攻擊事件後，政府政策的輸出及其效果之研究。此外，本文的研究案例主要是針對不民主國家的反恐作相關討論，針對俄羅斯及中國在受到恐怖攻擊後的因應措施，包括政府的政策、機構的調整、法令的實施以及社會意識形態的形塑、國際環境的影響等，討論俄羅斯及中國的反恐所造成的反饋效果。

本文接下來的兩個章節，將分別對俄羅斯及中國作相關的研究分析，應用在本章所建立的反恐與中央集權政治系統架構。在討論俄羅斯的反恐案例中，本文將引用別斯蘭事件對俄羅斯造成的影響，經由別斯蘭事件後俄羅斯的輸入影響，以及俄羅斯政府對恐怖主義所制定的措施、輸出還有反饋作用等建立反恐與中央集權的關聯；在討論中國案例時，則是引用新疆獨立份子對中國政府作的恐怖攻擊，同樣的對中國政府造受恐怖攻擊事件後所制定的措施、輸出還有反饋作用作研究。

國立政治大學
National Chengchi University

第三章 俄羅斯反恐案例：別斯蘭事件

自美國九・一一事件後，恐怖主義的發展有逐年擴散的趨勢，以蓋達組織為首的國際恐怖主義，逐漸向亞洲、南美洲、非洲以及歐洲發展，鑒於科技的因素與其他地方的恐怖主義結合。而從全球資料顯示出，恐怖攻擊造成的危害，僅以死傷數據來看，也有逐年增加的趨勢。[102]因此，作為一種暴力行為，恐怖主義的發展可以說日趨繁雜，又逐漸趨向集中。以核心而言，各種利用暴力手段進行政治訴求追求的行為逐漸被歸類於恐怖主義，且各類不同訴求的組織又以宗教極端恐怖主義為首的合作發展；以行為來說，恐怖攻擊的形式、對象以及手段隨著社會的發展而有很大的不同。

自美國發動所謂的全面反恐戰爭後，反恐怖主義逐漸成為各國家中國家安全領域的其中一個研究範疇，也隨著以美國為首的反恐怖主義戰爭而日益深化發展。隨著恐怖攻擊在國際上、各國媒體報導的篇幅增加的同時，國際反恐的發展也逐漸複雜化。美國發展反恐怖主義的模式，逐漸造成全球反恐怖主義的分化，由美國為首的反恐戰爭，和由聯合國安全理事會所組成的反恐特別委員會的反恐競合，逐漸在反恐的核心上產生分歧，除了在對伊拉克出兵的分歧，可以看出國際反恐合作的惡性競爭外，[103]美國對各國恐怖主義在態度上的不同，也造成在所謂全球反恐兩極體系的分裂。對於抑制恐怖主義的果效來說，除了各國無法團結對抗恐怖主義造成全球反恐機制上的混亂，另一層次來說，也有助長恐怖主義發展的惡性結果。

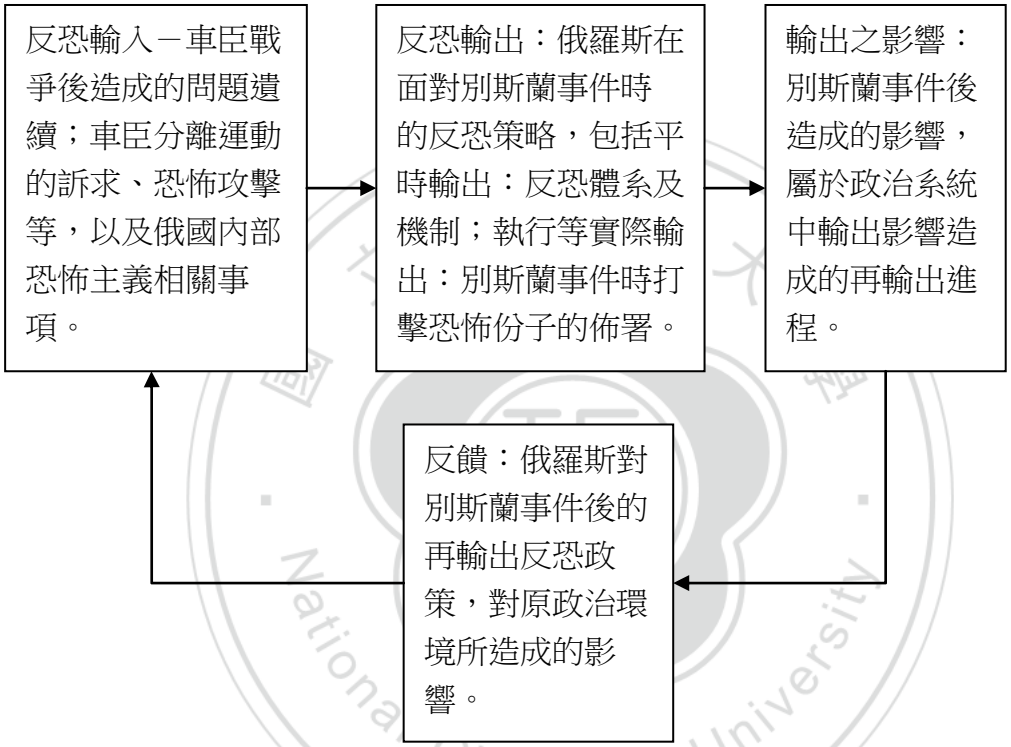
[102]李偉主編，國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑，（北京：時事出版社，2004），頁 3-5。
[103]鄭端耀，布希政府出兵伊拉克決策制定研究成果報告，（台北：政治大學國際關係研究中心，2004），頁 4-6。

之所以選擇俄羅斯為本文案例的原因，在於俄羅斯政治體制的不民主性，以及俄羅斯面對的恐怖主義類型的獨特性。首先，從恐怖主義發展的根源來說，國家體制的差異也是造成恐怖組織發展不同的因素之一；再者，現今全球反恐體系中，大多是以美國反恐機制為首對於恐怖主義之研究進行切入，並以蓋達組織類型的極端宗教恐怖主義作為研究對象，但此種趨勢卻會使恐怖主義研究的發展產生限制，造成反恐怖主義發展的侷限；最後，由於俄羅斯所具備的獨特反恐發展，以及其特殊的國家權力分配模式，對於本文進行反恐與國家集權的相關研究來說，具有明顯指標性功能。在俄羅斯的反恐發展來說，又可以從歷史發展分成三部分：自別斯蘭事件發生前的反恐發展探索期、別斯蘭事件發生後的反恐發展萌芽期以及反恐法案設立後的反恐發展成熟期。本文所使用的即是在俄羅斯反恐史上具有特殊意涵的別斯蘭事件做研究對象，對本文研究目標的建立更具價值性。

本章架構將以別斯蘭事件作為研究對象，試圖利用別斯蘭事件後的俄羅斯反恐政策發展與其反饋，並特別針對其反饋－俄羅斯的中央集權做討論。在本章的研究核心上，將利用別斯蘭事件後的俄羅斯反恐政策、政治體系改革與俄羅斯政治中央集權做連結。在節次編排上，本章首先將對俄羅斯恐怖主義的發展作介紹，並討論車臣地區對俄羅斯所造成的問題；再來將對別斯蘭事件的歷程作介紹、研究並討論別斯蘭事件的發生原因及造成之影響；最後將對別斯蘭事件後俄羅斯反恐改革作介紹，並試圖從俄羅斯權力中心：總統的角度進行分析，將反恐產生的回饋效果，與總統權力的集中作連結，討論俄羅斯自二 00 四年後的政府集權發展。

本文利用政治系統理論的架構，將本次別斯蘭事件做為案例，分別就本次事件的始末、俄羅斯的反恐政策以及其後對反恐政策做的調整套用進政治系統理論做延伸性討論，也就是就政制系統理論的輸入、輸出和反饋做研究。筆者更將別斯蘭事件的輸入條目、俄羅斯的反恐政策以及反饋造成的影響整理為下圖 3-1：

圖 3-1 別斯蘭事件反恐之政治系統



資料來源：筆者自行整理

National Chengchi University

第一節　別斯蘭事件始末

壹、車臣共和國簡述

車臣共和國隸屬俄羅斯聯邦，地理範圍在北高加索經濟區（North Caucasus Economic Area），現已成為北高加索聯邦區的一部分。車臣地區面積大約一萬五千八百公里，人口為一百二十六萬人，人口構成以車臣族、俄羅斯族為主。[104]共和國外部東鄰達吉斯坦共和國（Dagestan Republic）、西觸印古什共和國（Ingushetia Republic）、南銜喬治亞（Georgia）及南奧賽提（South-Osetiya）、北接斯塔夫羅波區域（Stavropol Krai），車臣共和國地理位置圖請參考下圖 3-2。

圖 3-2 車臣共和國地理位置圖

資料來源：Wikimedia Commons，＜http://commons.wikimedia.org/wiki/Atlas_of_Chechnya＞，2015/1/31。

[104]俄羅斯全國人口普查網站，＜http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm＞，2014/12/28。

貳、車臣民族的歷史

早期的北高加索地區，便常受到來自土耳其及波斯的侵略，直到一五五六年恐怖伊凡時期，仍夾在俄羅斯、鄂圖曼土耳其及波斯等國之間，但仍未正式受俄羅斯統治。[105]直到後期彼得大帝結束北方戰爭（Northern War），開始對波斯進行作戰時，俄羅斯的勢力才漸漸擴展到車臣地區，並於一七二二年侵入車臣領土－Enderi，這是俄羅斯正式侵入車臣的開始。[106]俄羅斯對車臣地區的治理大致可分為三階段：帝俄時期、蘇聯時期以及蘇聯解體後。

一、帝俄時期：帝俄時期的俄羅斯對高加索地區政策大致可以葉爾莫洛夫（Aleksei Yermolov）的治理為界，分為早期的懷柔統治；以及後期葉爾莫洛夫的征服高加索計畫，包括一些其他對車臣人的歧視政策以及對車臣的掠奪，這些政策進一步導致了一八四 0 年的高加索戰爭（Caucasus War），一直到一八六四年才平定。[107]

二、蘇聯時期：蘇聯時期的北高加索統治，又可以分成三個時期，成立山地自治共和國時期，也就是在一九二一年成立包括六個次級行政區的「蘇維埃山地自治共和國」；[108]以及在成立山地自治共和國後的蘇維埃政府政策，包括將車臣地區分離出共和國、並解除車臣人民的武裝以及在車臣地區實施的集體化政策，此時的蘇聯對高加索地區主要是採取嚴厲的俄羅斯化統治，最後甚至發展為在二次世界大戰中期，史達林（Joseph Stalin）對車臣人的驅離政

[105]John B. Dunlop, *Russia Confronts Chechnya：Roots of a Separatist Conflict*（Cambridge：Cambridge University Press, 1998）,pp.3-6.
[106]Ibid,p.6.
[107]Ibid,p.23-28.
[108]山地自治共和國的六個行政區包括車臣（Chechnya）、印古什（Ingushetia）、奧賽提（Ossetiya）、卡爾巴達（Kabarda）、巴爾卡爾（Balkariya）及卡拉恰（Karachai）。

策，也就是將車臣人、卡拉恰人及巴爾卡爾人等驅逐到所謂的「特別殖民地」（Special Settlement）中進行勞動，[109]因而導致高加索地區行政區疆域的改變；最後則是在史達林死後，於一九五七年通過的「重建俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國的車臣－印古什蘇維社會主義自治共和國」（On Reconstituting the Chechen-Ingush Autonomous Soviet Socialist Republic within the Russian Soviet Federative Socialist Republic）命令，取消了先前對車臣人及印古什人居住的限制，[110]在一九六 0 年到一九九 0 年則持續了一段平穩的時間。

三、蘇聯解體：蘇聯解體後的發展，則是建立在戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）的「重建、開放」政策上，但此舉也使車臣－印古什蘇維社會主義自治共和國的產生了獨立建國的意識，一九九 0 年時，車臣地區在杜達耶夫（Dzhokar Dudaev）的領導下獨立，一九九二年車臣－印古什蘇維社會主義自治共和國則分裂為車臣以及印古什兩個共和國，此後車臣拒絕參與俄羅斯聯邦的國會選舉與俄羅斯新憲法的全民投票等活動，[111]而度達耶夫在一九九四年宣布車臣進入戰時狀態導致了該年爆發的第一次車臣戰爭，到一九九六年於達吉斯坦的哈沙夫尤特簽訂協議而結束。[112]由於車臣長期的政治不穩定，加上政府漸漸走向極端主義，俄羅斯政府決定對車臣展開「反恐戰爭」（Anti-Terrorism War），而在巴薩耶夫（Shamil Basayev）所發動的「達吉斯

[109]Robert Seely, *Russo-Chechen Conflict,1800-2000: A Deadly Embrace*（Portland, OR：Frank Cass,2001）, p.82.
[110]Valery Tishkov, *Chechnya：Life in a war－Torn Society*（California：University of California Press,2004）,pp.29-33.
[111]在車臣－印古什蘇維社會主義自治共和國中的三個印古什區域於一九九一年十一月三十日及十二月一日所做的公民投票中，超過百分之九十的印古什人贊成在俄羅斯蘇維埃聯邦社會主義共和國下成立新的印古什共和國。
[112]並於該年於莫斯科簽訂「俄羅斯聯邦與伊奇開利亞車臣共和國和平與相互關係原則條約」（Treaty on Peace and the Principles of Interrelations Between the Russian Federation and Chechen Republic Ichkeria），而此條約在國際法上的解讀，則是俄羅斯承認車臣唯一獨立國家的條約。

坦危機」，[113]促成爆發第二次車臣戰爭的導火線，在普京的領導下，俄羅斯隊車臣的態度漸轉強勢，以武力解決車臣內部問題。

國立政治大學
National Chengchi University

[113]巴薩耶夫在一九九九年，帶領一、二千名武裝人員進入達吉斯坦共和國，準備將車臣與達吉斯坦合而為一，為「達吉斯坦危機」之始。

參、車臣地區恐怖主義

車臣地區由於歷史因素，在分離主義的運動發展上也比其他民族共和國來的強烈。以民族分離主義運動進行審視，民族主義份子與恐怖主義的差別僅是於作法與認定的不同，也就是，在民族分離運動中，若達不到目的才會由民族主義份子轉變為以恐怖主義為訴求的恐怖主義份子。以車臣地區的民族恐怖主義來說，具有以下的特徵：

一、歷史因素：民族分離恐怖主義，一般為了鞏固民族意識，會製造或是強化民族在政治上的問題，以增加反對外來民族的向心力。以車臣地區而言，就俄羅斯在車臣地區的歷史發展來看，俄羅斯對高加索地區的統治，一直是嚴苛大過於懷柔的侵略性政策，因而在高加索地區的歷史中，在俄羅斯統治時期中，一直以來就存在著無數的抗爭行為，這也在先天上為車臣地區創造出民族分離的根本因素。[114]

二、民族分離運動的發展：民族意識是源於民族概念，民族分離運動的動力就是來自於基於對民族憂慮所產生的政治外在因素而來。[115]對車臣地區，政治外在因素的要求就是增加民族的自治權力以至於形成一獨立的國家，這部份的原因源自於戈巴契夫的改革開放政策，車臣於一九八八年成立的車臣－印古什人民陣線（Chechen-Ingush Popular Front）開始一連串的民族分離運動，包括車臣人民全體大會（OKChN）、一九九一年的八月政變，以及後來的兩次車臣戰爭。可以看

[114]依本文所列的俄羅斯統治時期來看：帝俄時期有一七八五年的曼蘇爾（Sheikh Mansur）七年抗爭、一八一七年到一八六四年由穆拉（Kazi Mullah）、嘎姆札特別克（Gamzat-Bek）、夏米爾（Imam）等人領導的高加索戰爭；蘇聯統治時期的恐怖攻擊；以及車臣戰爭後的「黑寡婦」、民族分離恐怖份子等。

[115]Paul Gilbert, *Terrorism, Security and Nationality：An Introductory Study in Applied Political Philosophy*（London：Routledge Press,1994）, p. 109.

出車臣地區的民族分離運動的蓬勃以及逐漸偏向採取極端手段的進程。這也是民族分離運動在形塑民族分離恐怖主義中重要的因素，採取手段的激烈化。

三、恐怖主義行動：當民族分離運動無法得到回應時，會因此尋求更激烈的手段，進以達到目的，甚者就是所謂的恐怖主義。採取恐怖攻擊為手段的民族分離主要有三點因素：尋求國家及統治民族的回應；創造人民及群眾的支持；製造國家內部的緩衝點以達到最終目標。[116]由恐怖主義的定義來檢視，車臣地區早在蘇維埃時期就採取所謂的恐怖主義攻擊行為。[117]當時主要藉由攻擊蘇聯政府官員及共產黨員、警察等來進行追求車臣人民權益的訴求。[118]隨著俄羅斯與車臣地區的矛盾加劇，車臣地區的恐怖主義攻擊也越加頻繁、危害越大。本節稍後將以別斯蘭事件做討論核心，進而研究車臣地區的恐怖攻擊事件與俄羅斯反恐等相關行為。

四、政治談判的操作：政治談判的操作，包括國內談判的操作以及對恐怖主義組織定義的實際操作。就第一項來說，也就是在民族分離恐怖主義攻擊後受攻擊國家的反應，國家可以選擇以和平手段進行談判或是以強硬的政策回應，俄羅斯在面對車臣問題時是採取雙管及下的方式進行，一方面針對車臣恐怖主義份子的強力制裁、打擊，積極與歐美國家合作建立打擊恐怖份子機制；另一方面則是利用和當地菁英份子合作的方式，拉攏、培養親俄派車臣政治菁英以對抗車臣分離主義份子的勢力。[119]就對恐怖組織的界定來說，雖然俄羅斯政府公布的恐怖組織名單，在車臣地區的分離主義組織與其他國家所公布的名單有些許的差異，但由於國際恐怖主義的擴散，造成恐怖主義的整合趨勢，因此在恐怖組織的公布上，雖然國家間或是國家、區域組織間有明顯的不同，但只要符合恐怖主義的界定，即

[116]Daniel Byman,"The Logic of Ethnic Terrorism"*Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 21, no. 2（1998）, pp.156-159.
[117]John B. Dunlop, *Russia Confronts Chechnya：Roots of a Separatist Conflict*, p.50.
[118]訴求包括：1.集體化政策的停止 2.釋放被捕人犯 3.任命車臣血統的行政首長 4.回復伊斯蘭教法庭組之 5.車臣議會決策權的擴大等。
[119]Michael Fredholm,"The Prospects for Denocide in Chechnya and Extremist Retaliation Against the west", *Central Asia Survey*, vol. 19, no.3/4（2000）, pp. 318-21.

可定義為恐怖主義組織，不過在實際的區分上，仍須將恐怖主義的界定明確化，在進行恐怖組織的討論。

國立政治大學
National Chengchi University

肆、別斯蘭事件

本文在針對俄羅斯的反恐政治系統討論，選用的案例就是別斯蘭事件（Beslan school hostage crisis）。因為本案例是依非常具代表性的車臣民族分離份子展開恐怖攻擊的例子，可以從其中看出非常典型的北高加索地區的民族、歷史對立情緒的對立。另一方面，對於俄羅斯來說，也因為別斯蘭事件後開始調整俄羅斯對北高加索的新安全機制等，俄羅斯政府從中體察俄羅斯反恐機制、部隊的指揮監督等的不足，由此開始真正的改革俄羅斯反恐的相關措施。因此別斯蘭事件，在俄羅斯的反恐歷史上是非常重要的一個例證，對於建立俄羅斯反恐與中央集權的關聯性，以及研究俄羅斯反恐的議題等是十分重要的一個切入點。

筆者將自別斯蘭攻擊事件前的車臣地區恐怖攻擊行動整理為下表 3-1，藉以了解別斯蘭事件對俄羅斯造成危害程度的重要性。

國立政治大學 National Chengchi University

表 3-1 1999 年至 2004 年恐怖攻擊活動統計表

恐怖事件發生時間	地點	傷亡統計（死/傷/人質）
1999 年 9 月 3 日	莫斯科（Moscoww）	1/40/0
1999 年 9 月 9 日	莫斯科（Moscoww）	93/249/0
1999 年 9 月 14 日	莫斯科（Moscoww）	40/0/0
1999 年 9 月 16 日	聖彼得堡（Saint Petersburg）	2/3/0
2000 年 7 月 10 日	弗拉季高加索（Vladikavkaz）	6/22/0
2000 年 8 月 8 日	頓河畔羅斯托夫（Rostov-on-Don）	2/2/0
2002 年 5 月 9 日	莫斯科（Moscow）	13/116/0
2002 年 10 月 23 日	莫斯科（Moscow）	240/174/0
2003 年 8 月	車臣（Chechnya）	50/0/0
2004 年 2 月 6 日	莫斯科（Moscow）	39/140/0
2004 年 5 月 9 日	莫斯科（Moscow）	32/46/0
2004 年 8 月 24 日	莫斯科（Moscow）	71 人死傷
2004 年 9 月 1 日	別斯蘭市（Beslan）	394/491/2000

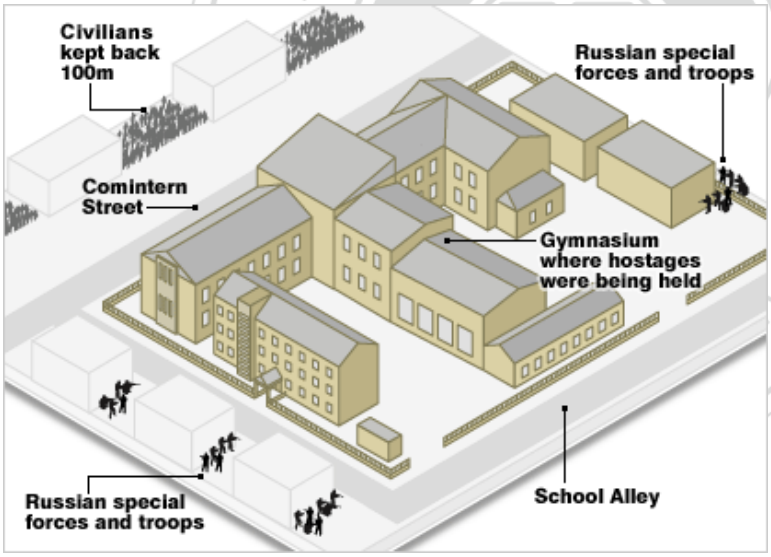
資料來源：作者整理自 Global Terrorism Database 網站資料，＜

http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?chart=overtime&search=russia＞，2015/1/31。

伍、別斯蘭事件歷程

二 00 四年九月一日，位於北奧賽提共和國別斯蘭市的第一學校，在上午十點時突然有三十多名的武裝歹徒乘坐一輛卡車闖入，[120]以槍械和炸彈脅持了全校的師生、家長，並將他們挾制到學校內體育館突襲看守，其主要目的是要求俄羅斯政府立即中止對車臣的侵略並將軍隊撤離車臣，主導別斯蘭事件的巴薩耶夫，更進一步要求給予車臣獨立的地位。[121]事件發生後俄羅斯政府在學校周圍部屬特種部隊及警察，並與恐怖份子展開談判。筆者將別斯蘭事件發生地點平面圖整理如下圖 3-3：

圖 3-3 別斯蘭事件地點平面圖



資料來源：“Beslan School Siege”, BBC News, ＜

http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/world/04/russian_s/html/1.stm＞,2015/1/1.

[120]恐怖份子包括十二名車臣男性、二名車臣女性、八名印古什人、二名奧賽提人、二名阿拉伯人、二名俄羅斯人以及一名卡巴達人、一名韃靼人和一名古蘭人。

[121]Anderi Smirnov, “Who Attacked Beslan？Profiling the Terrorist Group”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 1, no 101, Oct 2004, ＜ http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=26954#.VKS3u4sVHIU ＞, 2015/1/1.

事件發生後第二天，在羅夏醫生（Leonid Roshal）以及印古什共和國前總統奧許耶夫（RuslanAushev）的努力斡旋下，恐怖份子釋放了部分人質。挾持事件一直到九月三日的下午，當俄方在恐怖份子的同意下將屍體搬走時，俄羅斯的救援人員在進入體育館內後，體育館內的兩枚炸彈的意外爆炸造成學校混亂，人質四散跑出，造成恐怖份子以及民兵的街頭混戰。一直到晚間十一點整個事件才平息。[122]

在事件結束後，根據《新報》的統計資料，死亡人數超過三百五十七人，[123]但根據北奧賽提的衛生部（North Ossetian Health Ministry）等非官方資料，在九月三日就有超過三百名的的屍體被尋獲，隔天又有一百多名罹難者的屍體被發現。[124]最後根據檢察總長辦公室（Prosecutor General's Office）的說法，此次事件的罹難者為三百三十人，包括一百七十二名兒童，[125]但普遍相信死亡人數會比此數字還高。

整個別斯蘭危機，具有一個完整的脈絡性：首先，俄羅斯聯邦安全局（Federal Security Service）準備的不足。可以別斯蘭事件的俄羅斯反恐部署、恐怖份子的所使用的槍械武器等看出。再來，就是政府對於恐怖攻擊情報的誤判，導致反恐行動指揮、協調出現斷層，在武力營救方面的準備不足，倉促面對突發的混亂攻擊事件是造成這次死傷慘重的重要原因。[126]最後，缺乏統一指揮體系，救援力量

---

[122] Charles Gurin,"Security Force Storm School in North Ossetia"*Eurasia Daily Monitor*, vol. 1, no 78, Sep 2004, ＜ http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2368452#.VKS3u4sVHIU＞, 2015/1/1.

[123]Lawrence Uzzell,"Aslakhanov：Beslan Terrorist Had List of Demand" *North Caucasus weekly*, vol. 5, no 38, Oct 2004, ＜ http://www.jamestown.org/programs/nc/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=2051&tx_ttnews%5BbackPid%5D=186&no_cache=1,＞,2015/1/1.

[124] Lawrence Uzzel,"Could the Beslan Tragedy Have Been Avoided?"*North Caucasus weekly*, vol.5, no 34, Sep 2004,＜ http://www.jamestown.org/programs/nc/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=2018&tx_ttnews%5BbackPid%5D=186&no_cache=1＞,2015/1/1.

[125]"How many Terrorists Carried out the BeslanRaid?"*North Caucasus weekly*, vol.5, no 41, Nov 2004, ＜ http://www.jamestown.org/programs/nc/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=2072&tx_ttnews%5BbackPid%5D=186&no_cache=1＞,2015/1/1.

[126]魯瑞海，「331 人質之痛_俄羅斯別斯蘭人質事件評析」，輕兵器，十九期（2012），頁 72-76。

不足也是這次死亡人數非常高的原因。詳細的別斯蘭事件相關俄羅斯反恐行動、分析討論將在下節中作完整的研究。

別斯蘭事件後，俄羅斯政府始檢討其反恐政策整體構成的缺失，在此次事件中，也無疑地將俄羅斯政府面對恐怖主義行為的準備不足攤至檯面上。因此，可以說，俄羅斯開始有系統的規劃反恐政策，是始自別斯蘭事件，這也是本文所舉別斯蘭事件的主要因素。在下一節中，將對於俄羅斯政府在歷經別斯蘭事件後所做出的反應進行討論，也就是俄羅斯之後的反恐體制的改革研究。而研究的重點除了放在別斯蘭事件對俄羅斯的影響，也將就俄羅斯自別斯蘭事件後的反恐機制建設、法案規畫等做比較，並對其他反恐相關的政策逐一討論，藉以建立出別斯蘭事件後的俄羅斯反恐脈絡架構

國立政治大學
National Chengchi University

第二節　俄羅斯反恐作為

壹、別斯蘭事件肇因

別斯蘭事件是近代俄羅斯遭遇到的車臣恐怖主義攻擊中傷亡最慘重的一次，歸究其原因為以下幾點：

一、歷史因素：車臣民族是高加索地區最古老的民族之一，且具有非常深厚的民族性，[127]在帝俄時期、蘇聯統治時期以及蘇聯解體後，加上兩次車臣戰爭的洗禮。長期以來的民族矛盾造成車臣人與俄羅斯人的問題加劇，是最主要車臣地區動亂的因素。

二、車臣獨立訴求：車臣恐怖主義最主要的訴求就是利用其恐怖行動達到其政治目的，也是自兩次車臣戰爭中失敗後為了對俄羅斯政府所採取的報復行動，透過愈發激進的行為、愈益殘忍的攻擊事件，一方面為報復俄羅斯軍隊在車臣戰爭中的掃蕩行為；[128]另一方面則為車臣爭取更大的活動空間，企圖建立一獨立的國家。

三、恐怖主義全球化：車臣的恐怖組織中，除了來自車臣地區的車臣人外，還有來自沙烏地阿拉伯、亞塞拜然及亞美尼亞等的人員的參與。且由於具有同樣的信

[127]James Hughes, *Chechnya：From Nationalism to Jihad*（Philadelphia：University of Pennsylvania Press, 2007）, pp.2-4.
[128]Irina Mukhina, “Islamic Terrorism and the Question of National Liberation, or Problems of Contemporary Chechen Terrorism”, *Taylor＆Francis Online*,＜http://www.tandfonline.com/toc/uter20/current#.VLfUuYsVHIU＞,pp516-18.2015/1/15.

仰，車臣地區恐怖主義與目前世界上最主要的宗教恐怖主義：蓋達組織（Al-Qaeda）也有相當程度的聯繫，並獲其提供一定程度的援助、訓練、裝備補給等，使車臣地區的恐怖主義逐漸滲透進全球恐怖主義的網絡中。

國立政治大學
National Chengchi University

貳、俄羅斯對別斯蘭攻擊事件的因應

別斯蘭攻擊，就其事件上的探討，需要從一個總體的方向進行評估。別斯蘭攻擊事件其實大抵上可以分為兩次攻擊：第一次突擊印古什共和國的納茲蘭與卡拉布拉克（Karabulak）兩城市的警察基地、軍火庫及警察總部等；[129]以及大部分所稱的別斯蘭事件的車臣叛軍攻擊。就車臣恐怖份子攻擊納茲蘭與卡拉布拉克的部分，可以深刻體察出俄羅斯對於恐怖攻擊因應的經驗缺乏、反應遲緩以及準備機制的不完善，也可以說是造成後來針對別斯蘭恐怖攻擊的反恐措施的失敗的伏筆，但此部分的研究僅是具前導性作用，也就是針對後來的別斯蘭事件的情況分析，並完善俄羅斯反恐機制的研究。本節主要將就俄羅斯聯邦政府因應別斯蘭事件的挾持事件做討論如下：

一、和平討論：別斯蘭事件發生後，俄羅斯的執法部分在現場成立了由聯邦安全總局負責的緊急指揮中心，並結合軍隊、當地警察等武力將學校包圍、封鎖，俄羅斯特別反恐應對部隊「阿爾法部隊」（Alpha Group）、「信號旗」（Spetsnaz，又稱 GRU）等也在隔日抵達部屬。俄羅斯總統普京在接到車臣恐怖份子攻擊的報告後立即召開緊急專門反恐會議，確立了三個重點方針：確保人質安全、在保持談判的進程時同時以武力監視；政治協商及妥協為主的主要策略；不主動以武力進行攻擊。此外，在與恐怖份子的談判階段裡，俄羅斯政府一方面積極的爭取國際社會的支持，另一方面則派出許多權威人士進行談判，包括羅夏醫生及奧許耶夫等人先後與綁匪接觸、協商。致使在事件發生後第二日，恐怖份子即釋放了部

[129]2004 年 6 月 21 日。由沙米爾．巴薩耶夫（ШамильСалмановичБасаев）率領，超過 200 名的叛軍到達與車臣接壤的印古什共和國的納茲蘭與卡拉布拉克。當時叛軍的軍事組織大約分成若干小組，每組有 20 人或 30 人的成員，恐怖份子強攻入 15 座政府建築，其中包括了第 503 軍團總部、內務部總部以及聯邦安全局邊防警察基地、一個軍火庫及當地警察總部。叛軍主要目標主要是執法部門的人員，在突襲期間，叛軍甚至設立自己的檢查站以求查驗路上行人是否為執法部門成員，事後官方公布在這次事件中共殺死了 62 為執法部門人員。

分人質，並準備與俄羅斯代表進行談判。[130]

二、武力營救：事件發生後第三日，恐怖份子答應俄羅斯政府將在攻擊事件的過程中死亡的人員搬移。但在救援人員進入學校內搬移的過程中，位於體育館內的恐怖份子誤觸爆炸物，爆炸物引爆後造成館內部分屋頂塌陷，進一步造成學校的混亂以及人質的恐慌。當恐怖份子欲將剩餘人質移轉至其他地方時，因為人質的混亂擴大而採取激烈措施，此時俄羅斯政府為保護人質下發起攻擊。在雙方開火攻擊下掩護人質逃生，並同時從多個地方展開攻擊。此階段共持續約一個半小時，共擊斃三十多名恐怖份子。

三、善後工作：在人質陸續逃出時，救援工作同時與武力打擊一同展開，除了在學校周邊預先配置的救護車及擔架的使用，部署在附近的北奧賽梯俄羅斯軍隊、北高加索軍團以及俄羅斯反恐特別部隊等也針對別斯蘭市附近的火車站、汽車工廠、發電廠等顯著目標進行警戒及搜查，清點調查漏網的恐怖份子。同時俄羅斯軍隊在北高加索地區也展開反恐專門行動，對往來車臣地區的人員、物品及車輛進行道路檢查、盤檢及身分證明等措施，並對別斯蘭全市設立檢查哨所，並同時清查殲滅殘存之恐怖份子。

國立政治大學 National Chengchi University

[130]安德烈．索爾達托夫（Andrei Soldatov）、伊琳娜．博羅干（Irina Borogan）著，臧博、吳俊譯，誰在掌握俄羅斯，（北京：中信出版社，2011），頁 164-65。

參、俄羅斯於別斯蘭事件行動評析

總體上來說，俄羅斯於別斯蘭事件中並無法做到有效打擊、防治恐怖攻擊俄化的角色。反而由於反恐機制的不完善，造成大量的人質死亡、混亂的擴大等。俄羅斯在此次別斯蘭事件中的行動評析，可整理為以下幾點：

一、預警情報的混亂、反恐體系建構不完整：此次的別斯蘭反恐行動失敗的最主要原因就是反恐情報、國家安全情報以及反情報滲透的不完善，導致在偵查上、信息獲取以及對恐怖份子的了解情資等嚴重不足，以致無法對攻擊做出有效反應。別斯蘭事件中俄羅斯官方在情資獲取上的不足可以由兩點來觀察，第一點，可以根據事後媒體的調查，其實早在事發前幾個月，該學校就已被恐怖份子選定作為攻擊目標，更甚者甚至在事發前，俄羅斯於車臣的警察單位就已經由一個擄獲的恐怖份子得知接下來的行動，但卻未採取任何的安全措施；[131]第二點，在當時恐怖攻擊時所使用的槍械、彈藥，在經確認後都已證實是來自於二 00 四年六月時由印古什共和國的軍械庫、警察局及軍備局等搶奪來的。[132]事發前，大量的武器、彈藥及人員在北奧賽梯國境內的活動竟未被俄羅斯知曉，一直在事發後，俄羅斯始終無法正確掌握恐怖份子的人數、武裝度以及部署，迫使俄羅斯反恐部隊在一開始就陷入不力的位置。

二、無統一指揮的反恐體系、各單位無法配合：別斯蘭反恐救援行動會如此拖延的原因就是因為無統一的指揮，當時包圍學校的俄羅斯部隊，分別有俄羅斯反恐特別部隊阿爾法、信號旗部隊等、俄羅斯軍隊第五十八師團、當地警察以及當地

[131]蘇清，「別斯蘭真相報告：上百人質死於自己人錯誤指揮」，新華網，＜http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2006-09/04/content_5045329.htm ＞，2015/1/14。

[132]張金海，「俄羅斯北奧賽梯別斯蘭人質事件」新華網，＜http://big5.china.com.cn/chinese/HIAW/zhuanti/gjyj5/1271796.htm＞，2015/1/14。

武裝的民兵。雖然當時在第一時間就建立了由聯邦安全總局負責的緊急應變指揮中心，但在指導、督導、考核以及方向劃定上並沒有具體的作為。加上俄羅斯在反恐行動中並沒有採取所謂聯合演訓的經驗，導致在各部隊的建制、地域部署、任務分配以及行動區域劃分等相當混亂。此外，在實際的反恐行動開始前，俄羅斯反恐怖主義緊急應變中心及前進指揮所，一直未制定出應付突發狀況發生的計畫，僅是就和談部分做出規劃，在意外發生後，個包圍部隊無法清楚曉明各自的行進方向，導致當時反恐戰鬥的時間延長。

三、各項準備不足、現場管控混亂：別斯蘭事件的大量人質傷亡，肇因於俄羅斯官方的欠缺籌備、以及混亂的現場控制。俄羅斯在反恐各項的準備不足，可以體現在兩個部分：武力準備及救援準備的不足。武力準備來說，隨著和談的進程益發順利，俄羅斯政府在武力鎮壓的部分明顯的無預警準備，在與恐怖份子對峙的過程中，指揮中心並無法及時制定周密的武裝救援行動備案，以致各包圍部隊也未對突發事件進行準備，在意外爆炸事件發生後，倉促出手導致人質的大量死傷；救援準備不足方面，也是因為對當時情勢的錯誤估算，錯估可能的傷亡人數，在周圍待命的醫療人員、資材及運輸工具等明顯不足，在事件發生後，當局不得不從周遭市鎮調動物資、器具以及利用當地居民的交通工具參與救護行程。最後，由於當時現場並未做嚴密的封鎖、監控，人質家屬、媒體、群眾均可自由在周遭出入，且周遭的重要道路、制高點以及死角、盲區也處於半開放狀態，造成在意外發生時，現場產生大量的騷動，整體的反恐行動不僅在時間上被拖延更長，在傷亡上也造成大量的誤傷、誤殺。[133]

[133]呂岩松，「俄羅斯五招反恐怖，中國戶籍管理制度可借鑒」，新華網，＜http://news.sina.com.cn/w/2004-09-13/17053653830s.shtml＞，2015/1/14。

俄羅斯在別斯蘭事件，除了反恐行動之缺失造成的大量死傷，迫使其必須面對反恐制度上的缺點外，在媒體的宣傳上也對其國家造成負面的影響，可以從事發當時以及事發後兩個方向來討論。首先是事發當時，在事件發生時國內媒體、國外媒體的保密工作、職業道德不足，導致媒體淪為恐怖份子對外聯繫、獲取資訊的管道；[134]再者是事發後，由於俄羅斯實施的媒體管理政策，本國媒體與外國媒體對別斯蘭事件的評論不一，對俄羅斯人民來說反而產生更大的恐慌。

國立政治大學 National Chengchi University

[134]李松，「從俄羅斯別斯蘭恐怖事件談媒體保密的重要性」，東方軍事，＜http://big5.eastday.com:82/gate/big5/mil.eastday.com//eastday/mil/node3230/node3231/node3401/userobject1ai511992.html＞，2015/1/14。

肆、俄羅斯反恐困境

別斯蘭事件不僅暴露俄羅斯在反恐機制、架構策略等方面的不足，更體現出以下幾點問題：

一、北高加索地區的動亂：俄羅斯在北高加索地區面臨到的恐怖攻擊，雖然在攻擊次數上有逐漸減少的趨勢，但在整體的傷害以及傷亡的擴散上，仍是逐漸嚴重的態樣，尤其以劫持人質、運輸工具的恐怖攻擊形式，仍是俄羅斯所需面對的問題。

二、貪腐問題的滲入：貪腐問題造成的恐怖主義蔓延，可以從貪腐的本身以及造成的影響來討論。首先就貪腐的本身來說，貪腐在北高加索地區，會加深當地人民與俄羅斯政府的隔閡，嚴重的貪腐問題甚至會加劇兩者之間的衝突，造成更多的人投身於恐怖主義的事業中；再者就貪腐造成的影響來看，貪腐造就的官員效率不彰以及安全疏漏，往往成為恐怖份子突破的最佳攻擊點。許多的恐怖攻擊事件之所以能成功，就是受攻擊對象的部屬或同事遭買通，以致恐怖事件頻傳，政府無法有效遏止。

三、國際恐怖主義的擴展：對在俄羅斯活動的恐怖組織來說，國際恐怖主義的擴散，不僅在資源、資金流轉等物質層面給予其相當大的幫助，在協助俄羅斯恐怖份子建立嚴密組織化的領導，更完善的訓練以及各項經驗的傳承也是具相當的地位，在面對越來越組織化的恐怖攻擊，越多元的恐怖組織活動模式，俄羅斯的反恐難度也相對增加。

國立政治大學 National Chengchi University

二 00 四年對俄羅斯發動的恐怖攻擊，不管是在質還是量上都是俄羅斯從以往面對到的最大威脅，別斯蘭事件對俄羅斯政府的刺激，更是導致其後發展強勢打擊恐怖主義政策的導火線。自別斯蘭事件後，俄羅斯政府不斷實施一系列的反恐措施，其範圍甚至牽涉到國家體制層面，也引起許多質疑、猜測。本文將在下節中對俄羅斯的反恐作為的改革作一系列的討論，除了比較與前期反恐作為的異同外，也將對俄羅斯的反恐作為造成的反饋－俄羅斯中央集權做延伸討論。

國立政治大學
National Chengchi University

第三節　俄羅斯反恐政策之影響

壹、俄羅斯於別斯蘭事件前、後之反恐政策比較

自兩次車臣戰爭後，北高加索地區就成為俄羅斯長期面對的恐怖主義根源地。愈演愈烈的恐怖攻擊行動，不僅會打擊國家社會的安定、經濟的發展及政治的穩定，更會造成統治權的動搖，進一步造成統治集團的分裂。[135]因此對於俄羅斯來說，車臣問題即成為最須關注的國家安全問題之一。但因為俄羅斯對恐怖攻擊的作戰經驗缺乏、反恐機制的缺失以及行政效率的不彰，在打擊恐怖主義的過程是處處碰壁，在別斯蘭事件更可以顯示出這一現象。以下筆者將就俄羅斯自別斯蘭事件前、後的反恐各面相做比較，以了解俄羅斯自別斯蘭事件後所做的反恐政策的改革。

一、俄羅斯在別斯蘭事件前的反恐：俄羅斯在別斯蘭事件前，主要反恐措施可以體現在以下幾點：

（一）車臣地區反恐相關政策：由於車臣地區對俄羅斯來說，是其恐怖活動最大的根源，因此俄羅斯隊其制定相對的政策，主要可以體現在兩方向：對車臣地區的重建以及對人口的管制。在車臣地區的重建，是針對第二次車臣戰爭後，軍事打擊所造成的損害，為了將車臣地區的混亂程度降低，進一步達到壓抑恐怖主義的果效，在其他國家的支持下，俄羅斯政府將車臣政府的重建提出並加以實踐。

[135]Richard Weitz, “Storm Clouds over Central Asia：Revivaal of the Islamic Movement of Uzbekistan（IMU）”, *Taylor＆Francis Online*,＜http://www.tandfonline.com/toc/uter20/current#.VLfUuYsVHIU＞,pp506-07.2015/1/15.

[136]於二 00 三年三月，在俄羅斯聯邦政府的組織下，車臣共和國就共和國憲法草案、總統選舉法草案以及議會選舉法草案進行全民公投。[137]再來，為了加速促使車臣重建的成功，在同年六月，俄羅斯國家杜馬正式通過「根據車臣共和國憲法宣布大赦」（Declared Amnesty According to the Constitution of the Republic of Chechnya），也就是對在車臣戰爭結束後繳械投降的車臣非法武裝戰鬥人員的赦免。[138]最後，為了使重建的速度加快，俄羅聯邦政府還增加了對車臣地區的資金援助，同年俄羅斯約資助了二百億盧布幫助車臣地民眾重建居住房屋、基礎設施等相關建設，使車臣在戰後能快速進行政治、經濟的重建，進一步消除恐怖主義滋長的因素；另一方面，由於歷史以及現實因素，車臣人常常散居在鄰近車臣的地區以及莫斯科、聖彼得堡等俄羅斯重要都市。為了使恐怖組織拉攏、策畫以及建立據點網路的目的失效。俄羅斯政府於二 00 二年逐實行第一次全國性人口普查，不僅對在俄羅斯重要都市的不法居民進行清查，更對流動人口進行重新登記，達到嚴格控制外來人口的效果。

（二）國家反恐政策：俄羅斯的反恐政策，主要可以從三個方向進行解析：反恐機制、反恐執行、地方反恐政策。首先就反恐機制，有鑑於恐怖主義具有的隱蔽性以及威脅性，必須最大限度的減低其對社會的破壞。俄羅斯逐步完成由總統為首的反恐體系，並由國防、安全情報、內政、外交、醫療、緊急應變中心等不同部門共同參與，在反恐機構的架設上，更建立了由聯邦安全局為主要反恐機構的體系，[139]再加上擴充成立「反恐怖主義中心」，使俄羅斯反恐體系更加完整；再者就反恐執行層面來說，俄羅斯主要是針對反恐打擊以及裝備、訓練的完備。肇因於恐怖主義的事件頻發，俄羅斯除了在國內、外積極的訓練反恐戰鬥人員，為了將反恐提升到軍事規模，於全國範圍內展開一連串的反恐軍事演練，並積極的

[136]俞智敏，「俄羅斯同意車臣明年舉行憲政公投」，自由電子新聞網，＜http://old.ltn.com.tw/2002/new/nov/24/today-int5.htm＞，2015/1/15。

[137]此次的公投約 85％的車臣公民參與，參與的車臣公民有 95％贊成車臣共和國的成立，並由親俄的拉姆贊·卡德羅夫（Ramzan Kadyrov）當選，此次的公投再度鞏固車臣成為俄羅斯聯邦的一部分。

[138]對從事恐怖活動或從事重大犯罪活動的匪徒、外國雇傭軍團則不在特赦的範圍之內。

[139]於 2003 年 3 月，撤除聯邦政府通信與聯邦政府通訊局，，將其職能劃分為聯邦安全局所管轄。

參與區域的反恐演習，在演習中除了有防止國家重要設施遭到攻擊、各部隊緊急動員的能力，更對實際打擊以及部隊間的聯繫作進一步的加強，並對包含實彈演練的各項裝備動員項目作特別演練。[140]而就人員、裝備的補強部分，除了積極的向外國引進具經驗的教官或是參加國際的反恐聯合學術會議、智庫，以及組建專門反恐警察總隊外，俄羅斯特別重視所謂的科技反恐，也就是為了提高反恐實際效能，進一步研發許多新制的反恐科技裝備。包括可以配備在任何槍枝上的「釘子」榴彈、CP-1 型自動填彈式手槍以及「羚羊-12C」式卡賓槍等。在對付恐怖份子時，更能達到高效能、快速打擊恐怖攻擊以減輕恐怖份子帶來的傷害；最後，以地方反恐政策來說，俄羅斯政府主要透過社區委員會的建立來加強對各區域的管控，也就是在現有警察管轄範圍內，建立由當地居民所組成的社區委員會，社區委員會不僅可以舒緩俄羅斯警察單位面對的困境，在平時更可以幫助解決當地其他的軍民生活以及安全問題，發現可疑情資以及發揮預警通報的功能。[141]

（三）國際合作：車臣恐怖主義之所以能持續擴大、愈演愈烈的發展，有一部分的原因就是其與國際恐怖主義的結合，以及來自國外勢力的助益。對於車臣，其外部勢力的影響可以由三個方面來討論：國際恐怖主義在訓練經驗、武器以及人員、技術上的支援；西方國家對於恐怖主義的定義，造成俄羅斯在打擊恐怖主義的事項上處處掣肘；其他伊斯蘭國家特殊「基金會」的資金援助。俄羅斯在國際合作的部分，主要可以從三個國際關係層次進行討論，分別是國際、雙邊以及地區層次。首先是國際層次，在全球反恐的體系中俄羅斯一直積極推出建立由聯合國主導的反恐機制；在雙邊關係上，俄羅斯也與美國、法國、英國等展開合作，學習其反恐相關體制、部隊規劃或建置等，並與中國聯合交換相關反恐經驗；最後在地區的範疇中，俄羅斯從未間斷的與上海合作組織成員國聯繫，並參與由上海合作組織所主導的第一次反恐軍事演習，以及上海合作組織於塔什干（Tashkent）

[140]劉克，「『聯合：2003 』反恐軍事演習參演部隊大掃描」，人民網，＜http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/1077/2012578.html＞，2015/1/16。
[141]謝榮，「俄羅斯護法機關加強反恐安全防範措施」，莫斯科華人報，＜http://www.renmin-hotel.com/news/list.asp?unid=275＞，2015/1/16。

所召開的上海合作組織反恐理事會議。[142]

二、俄羅斯在別斯蘭事件後的反恐：俄羅斯在別斯蘭事件發生後，調整其反恐措施為以下幾方向：

（一）國家反恐機制全面改革：在別斯蘭事件後，普京總統隨即表示了俄羅斯反恐機制改革的意圖，大體上可以體現在三個部分：爭取俄羅斯國家反恐跟其他西方國家反恐的同樣地位；根本改變俄羅斯的反恐機制，包括反恐專職機構的設立；俄羅斯政治體系的改革，以及國家安全問題的解決，形式有改變聯邦負責人的任命形式、懲治涉嫌參與恐怖主義的貪汙官員等。[143]除了國家反恐機制的改革外，普京還對別斯蘭事件的問題採取嚴格的徹查，整頓相關執法部門以對恐怖攻擊採取更有效率的危機處理政策，在解除北奧賽梯共和國內政部部長卡茲別克.讚季耶夫（Kazbek dzantiyev）以及俄羅斯參謀總長、內衛部隊總司令等相關反恐人長官的職務外，更於二 00 四年七月份，簽署重組國家安全機關的總統令，將俄羅斯聯邦安全局、對外情報局以及聯邦保衛局合併為國家安全部。[144]期待通過一系列的改革提高反恐的行政效率，整合反恐中央機關以達到其統合、管制的功效，進一步利於保障反恐政令的推行以及執行能力，確實提高國家機關在反恐工作的權力。

（二）行政體制改革：別斯蘭事件後的行政體系改革主要可以總結於以下幾點：[145]1、選舉制度的改革：包括各聯邦政府的最高領導人的選舉，從以往的地方直選改為遵從俄羅聯邦政府的提名，再由地方議會批准；以及俄羅斯國家杜馬的選舉辦法，改學比例代表的選舉制度，也就是以政黨得票比例來分配席次數量。

---

[142]李文雲，「上海合作組織：反恐軍演，舉世矚目」，人民網，＜http://www.people.com.cn/BIG5/paper85/10273/939115.html＞，2015/1/16。

[143]葉靖斯，「普京擬采取重大措施加強反恐」，BBC 中文網，＜http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_3650000/newsid_3651800/3651896.stm＞，2015/1/19。

[144]曹建利，「俄羅斯參謀總長易人，與印古什恐怖襲擊事件有關」，新華網，＜http://news3.xinhuanet.com/mil/2004-07/19/content_1616490.htm＞，2015/1/19。

[145]李偉主編，國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑，頁 54-55。

2、國家機構的新建：具體內容有組織公眾院（Public Forum），公眾院功能在對所有國家法案、機關等進行監督、管制；成立北高加索聯邦委員會，藉以協調北高加索地區事務的安全、反恐及社會經濟等政策，以彌補俄羅斯中央政府的鞭長莫及之憾；最後則增加總統對反恐的權力，作為有重新成立國家政策部、整頓強力部門等措施以協調、整合反恐相關事宜。

3、反恐實際行動：可分為直接、間接的打擊恐怖主義。直接行為有建立北高加索地區反恐部隊，以凝聚北高加索反恐力量，並在面對北高加索恐怖攻擊時也可以起到統一指揮的功效；境外打擊恐怖主義的規劃，以切斷北高加索地區與國際恐怖主義的聯繫，降低其攻擊的規模、傷害，甚至是俄羅斯國家強力部門直接到國外緝捕事實證明或可能造成傷害的恐怖份子。間接打擊恐怖主義則以社會、經濟層面手段為主。經濟面以切斷恐怖主義資金來源為主要手段，利用向沙烏地阿拉伯等國家施壓，減少其他恐怖主義組織對俄羅斯國內恐怖組織的支援；社會面則利用在中央政府支持下成立的社會性秩序保障機構，自發性的民間組織增加對犯罪的預防。

在別斯蘭事件發生時，明顯可以看出俄羅斯政府面對反恐的脆弱。恐怖主義的擴散，以及其攻擊帶來的危害，迫使俄羅斯更加重視反恐的相關政策。別斯蘭事件後的俄羅斯反恐政策方向，逐步從以往的反恐執行層面轉換到所謂的反恐根基面，也就是整體反恐架構的建立。但在普京的政治改革中，也引發評價不一的兩極效應，支持者認為俄羅斯的政治改革可以使俄羅斯的安全機關整體改變、重組以達到反恐的最大效果；反對者則認為普京的政治改革與反恐之間並無非常大的關連性，僅是普京利用以建立獨裁之實的名目。至於反恐所帶來的影響之研究討論，筆者將在接下來的部分藉俄羅斯因反恐作為導致的政治系統變化作討論。

貳、別斯蘭事件後的反恐評析

別斯蘭事件的反恐回饋，就反恐架構上可以從反恐機制、反恐政策以及其他措施進行討論：

一、反恐機制：別斯蘭事件後，俄羅斯對其行政體系展開了一連串的改革，承尚文所述，包括地區聯邦政府的領導人任用方式、中央政府的行政機構、總統轄下的機構的重組。由俄羅斯反恐機制的改變可看出，總體俄羅斯因反恐所做的機制改革，大幅度地影響了原本俄羅斯的政治系統，機關的整合，造成了中央集權的效果，也引發當時西方媒體對俄羅斯反恐改革的評判。[146]

二、反恐政策：俄羅斯的反恐政策自別斯蘭事件後，逐進行整體調整。主要作為包含了反恐執行、反恐規劃以及資訊管理等各層面的反恐資源整合，並加強了與其他國家之間的反恐研習、演練及情資互惠等作為。由俄羅斯政府之作為可得知，於別斯蘭事件後，俄羅斯隊國家反恐政策做了根本上的調節，並將反恐納為國家安全政策核心之一。[147]

三、其他措施：其他措施包括對反恐資金的抵制，也就是加強與其他國家之間德聯繫合作，切斷恐怖組織的資源來源；強化民間反恐意識及作為，利用政府資源建立、支持民間相關組織，增加俄羅斯社會對恐怖主義的抵制。

[146]Peter Baker, “Putin Movies to Centralize Authority”, Washington Post Foreign Service, 2004, Page A01.
[147]Mariya Y. Omelicheva, “Russia’s Counterterrorism Policy: Variations on an Imperial Theme”, Perspectives on Terrorism, ＜http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/61/html＞, 2015/4/29.

由俄羅斯反恐架構的調整，可看出別斯蘭事件對俄羅斯的反恐之影響。致使俄羅斯反恐架構之改變，可以說是俄羅斯近代反恐史上最重大的變革，其內容不僅限於反恐機構、執行作為等面向，甚至涉及了國家行政體系的革新。雖然就反恐質量來說，其調整有提升俄羅斯反恐效能，但此舉也常常招致反對者的詬病，也就是因此類反恐政策實施下，更加強了俄羅斯總統的權力。[148]本文接下來及將對別斯蘭事件的影響，以及俄羅斯反恐回饋造成的中央集權進行討論。

國立政治大學
National Chengchi University

[148]Thomas Gomat, *Russian civil-military relations：Putin's Legacy*（Washington：Hopkins fulfillment Service, 2008）,pp 34-36.

參、別斯蘭事件反恐政策之影響

別斯蘭事件，在俄羅斯反恐史中是相當具有代表性的一次事件，俄羅斯針對別斯蘭事件，大幅度的對當時的反恐體系做調整。筆者將因別斯蘭事件，俄羅斯的反恐政策造成的影響列如下：

一、車臣地區民族分裂：肇因歷史因素，車臣地區長期以來便存在著糾紛。此次的別斯蘭事件，由於媒體方面的限制，此次事件的全貌被掩蓋，便無法深入對事件進行研究，不過就結果來說，俄羅斯針對別斯蘭事件後所實施的反恐政策，不僅無法解決民族糾紛，反而更加劇了族裔間的衝突。車臣地區的極端民族主義、極端宗教主義勢力不僅沒被壓抑，反而更加速其與國際恐怖主義的結合，致使車臣恐怖攻擊的危害更嚴重。[149]

二、俄羅斯總統權力擴大：根據俄羅斯聯邦憲法，可以發現俄羅斯總統制本身就比其他總統制國家大。[150]自別斯蘭事件後，俄羅斯中央權力又更進一步的擴大，除了針對地方首長制度的改革、以及針對媒體報導的限制外，普京更利用平面、網路媒體或其他資訊的宣傳，試圖在社會上穩定總統權力的擴大，藉以影響國家杜馬、議會的風向，更進一步加強行政權的獨大。

三、國際影響：別斯蘭事件後，俄羅斯試圖切斷車臣分離式利於海外的聯繫，藉以斷絕車臣恐怖主義的資源。於國際上，別斯蘭事件不僅使俄羅斯的恐怖主義提升至國際層次，更改善了俄羅斯與其他國家的關係。別斯蘭事件後，不僅中國方

[149]趙龍庚，「從世界民族分裂主義看車臣危機」，東歐中亞研究，＜http://euroasia.cass.cn/news/60498.htm＞，2015/3/25。

[150]William A Clark, “Presidential power and democratic stability under the Russian constitution：A comparative analysis”, *Presidential Studies Quarterly*, Washington, Summer 1998. Vol.28,Iss.3, pp.625-28.

面對俄羅斯表示慰問，雙方加強反恐合作；美國也對此次別斯蘭事件表示哀弔，並表示出相當程度的合作意願。[151]因此對於俄羅斯來說，別斯蘭事件使俄羅斯的反恐議題提升到國際的層次，不僅使俄羅斯更易與其他國家合作打擊國內恐怖勢力，更使俄羅斯於打擊恐怖主義時缺乏較少來自國際上的阻礙。

國立政治大學
National Chengchi University

[151]吳绮敏，「別斯蘭之痛：俄羅斯的 9・11」，人民網，＜http://people.com.cn/GB/paper85/13252/1188476.html＞，2015/3/25。

肆、反恐與中央集權之關聯

俄羅斯由於歷史遺緒，加上民主化進程的緩慢、公民社會團體發展的遲緩，使的俄羅斯聯邦制度的不完善。葉爾欽時期，為了和戈巴契夫競爭，逐打出所謂的「主權任意給與」（take as much sovereignty as you can sallow）口號。[152]其後的加盟共和國分離主義盛行更造成後期俄羅斯國家弱化的現象。[153]普京執政後，為了改善國家趨向分離、百廢待舉的狀態，與日並進的實施一連串的改革制度，藉以加強國家的行政效率。

別斯蘭事件過後，俄羅斯反恐弱點被放大檢視，為了解決長期以來困擾俄羅斯的分離主義問題，普京做了更多的國家改革，除了基礎的反恐機制改變，也搭配聯邦制度的調整。筆者將就其對反恐相關的政策做延伸討論，以中央集權的橫向、縱向發展作連結，討論俄羅斯的回饋，也就是在別斯蘭後的反恐與中央集權之關聯。

一、反恐與中央集權－縱向觀察：俄羅斯在反恐政策的實施，若從國家對於社會；中央對與地方的角度來分析，可以從以下幾點做討論：

（一）聯邦制度改革：二 00 四年十二月，為了增加對反恐的執行力及效率，國家杜馬通過了「俄羅斯聯邦主體立法機構與行政機構組成原則修正法案」（On Amending the Federal Law “On the Fundamental Principles of the Organization of Legislative and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation”），此修正法案給予總統提名地方首長的權力，若地方議會二次否決總統提名的人選，總統可直接解散地方議會，並指派代理官員管理地方政府直至

[152]Gordon Hahn, “Reforming the Federation”, in Stephen White, ZviGitelman＆ Richard Sakwa., *Development in Russian Politics 6*（Durham, N.C.：Duke University Press, 2005）,p.152.

[153]中央政府給予地方更多的補助、權力，在 1998 年金融海嘯過後更有地方抗稅的情形發生，甚者更有所謂的俄羅斯聯邦區域內關稅壁壘情形。

地方議會重新選舉結果出爐。[154]此法案不僅擴充了總統對地方議會的控制權，也代表了俄羅斯總統擁有對於地方人事調整的執行權，進一步強化總統所具有的命令權，也是藉由反恐政策，中央增加對地方控制力的實證。

（二）、公眾院：[155]別斯蘭事件後普京所發布的政策，在創設的目的上是能創造一增加政府與民間對話的機制，使政府能透過民意的審查實施重要的決策，加強民間力量對國家的監督、控制。[156]雖然公眾院的設立目的是為了代表公民權利、監督政府的民間團體，但實際上卻淪為政府的魁儡組織，反而傷害了俄羅斯公民社會的自主性。[157]對於政府來說，公眾院不僅可以用以監視地方的官僚、社會團體，也可以視作政府在社會上的輔助機構，藉以傳達政府政令，且在立法上也可以省略複雜的立法程序，對於公民團體更有警惕的作用，也是俄羅斯反恐政策中央對地方控制的體現。

（三）地區反恐強化：同屬別斯蘭事件後發布的政令，[158]成立北高加索地區委員會（Special Federal Commission on the North Caucasus），由全權代表總統的聯邦特使擔任主席，其被賦予了全權協調聯邦委員會的職能，並在針對北高加索地區各共和國擁有絕對的權力，不諦在反恐，更在社會、經濟以及當地風俗民情具有控制力，也就是使地方能快速回應恐怖攻擊的能力。但此舉除了能增加反恐的效能外，更進一步增加俄羅斯中央對地方共和國的控制，由中央選派的官員就任地區委員會主席，不僅暴露中央對地方事務進行干預，更擴大國家對社會的掌握。

（四）媒體的控制：別斯蘭事件，由於各媒體的報導，致使俄羅斯在別斯蘭事件中舉止失措被放大檢視，因此於別斯蘭事件後，普京對媒體的限制更加強化。不

---

[154]Darrel Slider,“Politics in the Regions”in Stephen White, ZviGitelman＆ Richard Sakwa., *Development in Russian Politics 6*（Durham, N.C.：Duke University Press, 2005）,p.p175-76.

[155]公眾院即選進 126 名社會人士代表俄羅斯的公民社會，也就是利用公民力量增加政府反恐的效能。選用方法有三階段，總統選出三分之一的人選；由此三分之一的人選在全國性社會團體中再選出三分之一的人選；由此三分之二的人選於七個聯邦區中的地方社會團體再選出剩下的三分之一人選，此 126 名人士除了具有專業的法學、社會及其他相關專業背景外，還須遵守不得餐與政治活動的協定。

[156]「克里姆林宮」網站， “Speech at the Enlarged Government Meeting with the Government and Heads of the Regions” ，＜http://eng.kremlin.ru/transcripts/7638＞，2015/1/24。

[157]James Richard,“Putin and Public Chamber”, *Post-Soviet Affairs*, Vol.25, No.1（2009）,pp.41-43.

[158]同前註，「克里姆林宮」網站，2015/1/24。

僅體大幅度的限制俄羅斯本國媒體的報導內容，阻擾對於事件的詳實描寫；[159]更在進入媒體產業等設下相當繁雜的機制，雖然自蘇聯解體後，實施了所謂對媒體業自由的法案，但俄羅斯對於媒體業的控制，卻一直利用國家或國有企業進行管理，包括電台設立的難度、新聞用紙的控制、網站的架設等，相較其他國家都較嚴格。[160]更利用媒體作為宣傳政府工作的工具。

二、反恐與中央集權－橫向觀察：從權力結構的方向檢視俄羅斯的反恐政策，握為國家行政部門集中權力的態勢，可以體現在以下幾點：

（一）反恐機構的建立：俄羅斯反恐機構的整合，可以表現在普京所簽署的國家命令，對於國家安全機關的整併，將聯邦安全局（Federal Security Service of the Russian Federation）與對外情報局（Foreign Intelligence Service of the Russian Federation）、聯邦保衛局（Federal Protective Service）合併為國家安全部（Ministry of Homeland Security）。[161]除了將原有聯邦安全局的機制升級為部，精簡人力以提升安全情報的工作，藉以改善原有職能混亂的現象；更期待能藉由政府機關整併增加打擊恐怖主義的能力，國家安全部集情報蒐集、國家安全及國家保衛功能於一身，將整體俄羅斯安全事務整合。但此舉也直接提高總統對於安全、情報的控制，也就是總統權對於國家安全領域的延伸，對於俄羅斯政治來說，也是另一種行政權擴大案例。

（二）國家杜馬的弱化：自別斯蘭事件後，普京推行新式國家杜馬選舉制度，[162]就是將原國家杜馬的混合選舉制度[163]，改成單一的政黨比例選舉制，也就是單席位選民區和相應的無黨派自薦候選人將不復存在，國家的政治資源將集中在幾個

[159]白樺，「俄當局被批掩蓋新聞真相」，大紀元，＜http://www.epochtimes.com/b5/4/9/17/n663644.htm＞，2015/1/24。
[160]胡逢瑛、吳非，蘇俄新聞傳播史論，（台北：秀威出版，2006），頁 18-19。
[161]王輝，「普京下令成立國家安全部，俄羅斯欲重建克格勃」，環球資訊，＜http://www.chinadaily.com.cn/gb/doc/2004-07/16/content_348959.htm＞，2015/1/24。
[162]同前註，「克里姆林宮」網站，2015/1/24。
[163]國家杜馬總議員數，450 名議員，原是按照一半由政黨獲得票數比例分配，一半由各大選區選舉產生。

政黨手中，尤其是最大黨「統一俄羅斯黨」。對於俄羅斯，本身就因為其特殊的政治屬性：半總統制度、政治文化等，具有總統權力獨大的特性。[164]將國家杜馬制度改為比例制，無疑是增加總統行政權對國家議會的控制，由二 00 三年國家杜馬選舉便可得知，本身具有多黨存在特性的俄羅斯並無法利用議會發揮正常的功能，仍是以支持普京的俄羅斯統一黨（United Russia）為主要政黨，除共產黨外，其他政黨，大多是採支持總統的態度。[165]因此，俄羅斯在別斯蘭事件後的選舉制度改革，基本上是一種強化總統對於立法權的滲透力，也具行政權擴大的意涵。

（三）加強反恐相關資金支出：從反恐面向來說，純粹就資源的角度來看，可以從國家財政對於軍事安全支出的比例，來審視對於反恐的著重程度，也是一種行政權擴大的證明。筆者引用斯德哥爾摩國際和平研究機構（Stockholm International Peace Research Institute）的統計數據，可以發現到，比較俄羅斯二 00 三年以及二 00 四年的軍事支出數據，有上升的趨勢，在所占其他支出中，軍事支出也領先其他支出項目，以國家支出的比例來看，可以看出俄羅斯在軍事安全支出的擴大，更可以體現在中央集權與反恐的關聯。筆者將其數據資料整理為下表 3-2。

國立政治大學 National Chengchi University

[164]趙竹成，「俄羅斯聯邦選舉制度與總統職權」，問題與研究，第四十五卷，第一期，2006，頁 67-68。
[165]同前註，頁 74。

表 3-2 俄羅斯軍事支出數據資料（2000-2004 年）

	總金額（單位：US $m）	占 GDP 比重（單位：百分比%）	占政府支出比重（單位：百分比%）
2000 年	9228	3.6	10.8
2001 年	11683	3.8	11.3
2002 年	13944	3.5	11.1
2003 年	16947	3.9	11.2
2004 年	20995	4.1	11.3

資料來源：Stockholm International Peace Research Institute Military Expenditure Database，＜http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database＞，2015/5/1。

從俄羅斯反恐政策的面向來對國家中央集權的縱向、橫向進行評估，可以看出俄羅斯國家確實有逐日集權的情況，因為本文並不是以建立因果關係為目的，乃是建立反恐與中央集權的關聯性，就數據的統計資料來說可以證明本文所假設的問題－反恐與中央集權有正向關係。也可以說在眾多中央集權的構成要素中，確有反恐的影子存在。筆者根據自由之家（Freedom House）對於俄羅斯國家的評估項目，包含關於國家自由、政治權利自由及公民自由的程度作為數據資料。由資料可得知，自 2005 年後，明顯的各項參數均有提高的趨勢，由此可以得知俄羅斯國家的總體自由度的限制確實有升高的傾向，並由以往的不完全自由國家（Partly Free Country），因為執行反恐政策後相關結果形成的不自由國家（Non Free Country）。詳細資料請見下表 3-3：

表 3-3 俄羅斯自由度評析

	Freedom rating	Political rights rating	Civil liberties rating
2002	5（partly free）	5	5
2003	5（partly free）	5	5
2004	5（partly free）	5	5
2005	5.5（not free）	6	5

資料來源：Freedom house：Freedom in the World Comparative and Historical Data，＜

https://www.freedomhouse.org/country/russia#.VMKhLIsVHmJ＞，2015/1/24。

國立政治大學 National Chengchi University

第四節　小節

本文藉導入政治系統的理論，進行對俄羅斯案例－別斯蘭人質事件的分析，以建立反恐的政治系統架構圖，並討論因俄羅斯反恐造成的反饋。針對俄羅斯反恐的回饋，本文主要從俄羅斯總統中央集權進行討論，搭配相關數據的研究，從質化的角度分析俄羅斯反恐回饋。而從本文的研究數據資料中證實，確實有因為俄羅斯進行所謂的反恐政策，進而造成俄羅斯國家權力的集中、自由度的限制。也就是因為俄羅斯反恐政策的反饋所造成的中央集權現象確實存在。

俄羅斯恐怖主義的氾濫，以分離主義為首，撇開歷史遺緒造成的仇恨、經濟發展之差異等其他原因，其中最大的政治訴求即為爭取地方自治權，也就是地方實質上的獨立。此事實也證明了俄羅斯聯邦政策部分的失序，也可以解釋為中央對地方的控制力過大，造成地方部分政治菁英的反彈，因爭取政治獨立的目的無法成，進而衍發成採取激烈手段爭取國際支持的恐怖組織。也就是俄羅斯政府若因其反恐措施，加深中央對地方的控制，無論是在實質的政治層面、軍事層面，抑或是社會、文化、經濟等次集層面，都只會加深本來已十分惡劣的局面，乃有如履薄冰之感，忽略其恐怖主義生成的真正原因，僅以削足適履的方式進行反恐機制的強化、政治控制的深化、社會影響的泛化，其後果也許只會造成所謂「越反越恐」的局勢。

第四章 中國反恐案例：新疆莎車七・二八事件

中國恐怖主義的危害，在國際恐怖主義的擴散下，提升至國際社會問題的層次：區域安全、跨國安全等涉及兩個以上國家的共同安全策略。因其影響具有的衝擊力、廣泛性以及分化性，使恐怖主義也成為了現今國際團體、國際組織中欲解決的問題之一。[166]中國，在九・一一事件後也將反恐列為國家安全政策的重要領域之一，並積極的參與打擊國際恐怖主義的各項活動。[167]

盛行於中國的暴力行為，也就是所謂的「三股勢力」，包括宗教極端組織、民族分離組織以及恐怖組織。主要可以將其界定為：宗教極端主義、分離主義以及恐怖主義，三種主義的實質內涵以及表現手法各有不同。本文所以用的，乃是「三股勢力」中的恐怖主義，也就是實質上利用恐怖手段達成其政治目地的各種組織團體。藉由討論中國面臨的恐怖主義攻擊所做出的反應，利用案例對中國反恐措施做相關研究，本文對象僅使用恐怖主義，而不將「三股勢力」混為一談，因在意義上來說，恐怖主義表現上和所謂的民族分離主義、極端宗教主義有著相當大的差異性。

中國的恐怖組織主要以東突恐怖份子為主。東突，也就是東突厥斯坦的簡稱，也就是為了建立「東突厥斯坦國」，於中亞地區和中國地區策畫、進行一連串恐怖暴力事件的相關團體、組織。其根源是源自於建立突厥民族國家的熱忱以及創造一伊斯蘭國家的企望，也就是受到泛突厥、泛伊斯蘭文化影響，一種民族主義及宗教主義的交融結果。東突組織不限地區、不拘於種族，以極端民族、宗教分

[166]各國家除了積極地與周遭各國進行相關的反恐合作外，許多國際組織或區域組織，也紛紛制定了包括打擊恐怖主義的合作及宣言，包括聯合國的《消除國際恐怖主義措施宣言》、上海合作組織的《上海合作組織成員國合作打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義之構想》。近期，各國更紛紛成立關於以反恐為目的的國際聯盟，包括「國際反恐聯盟」、「國際金融反恐」等，試圖利用合作、演練的機制，以及學術上的交流，達到根絕恐怖主義的目的。

[167]You Ji, “China’s Post 9/11 Terrorism Strategy”, *The JAMESTOWN foundation*, ＜http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=3645#.VSk3tosVFMu＞, p.8.

子為主要成員，分布在中南亞、西亞及歐美地區，並以中亞、中國為主要目標對象，試圖於新疆地區建立獨立政權。[168]但在考量其實質意涵，必須將不具備恐怖組織特性的東突組織排除於所謂的「恐怖主義團體」之外，以避免在界定上的混淆。[169]

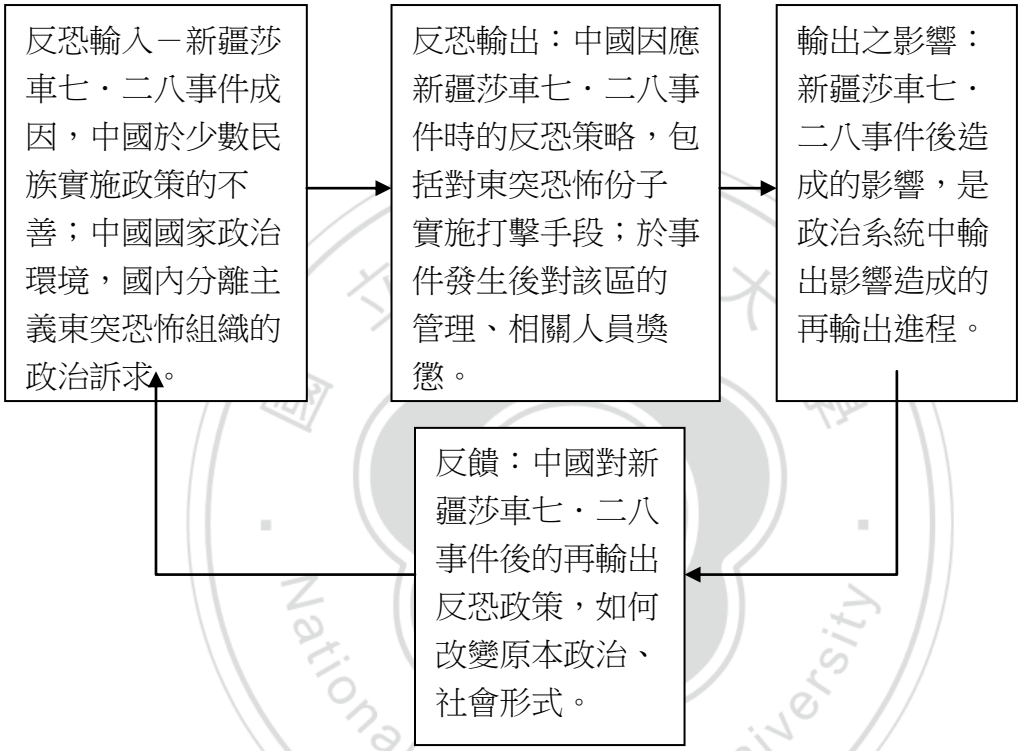
東突勢力，二十世紀九 0 年代後，逐漸轉化為實施恐怖暴力為手段的組織，「東突厥斯坦伊斯蘭運動」組織，更於二 00 二年被聯合國列為聯合國安全理事會恐怖主義制裁的名單內。近年來，東突分子更積極地於中國活動，其行為以實施暴力為主，包括煽動當地人民、攻擊當地政府機關等作為。新疆地區，位於中國與中亞地區的交界，由於歷史、地緣的因素，故是東突分子活動的主要地區，對於當地來說，恐怖攻擊的頻繁，不僅會危害社會的穩定、民族的團結，更會對新疆當地的經濟活動產生負面效果，造成新疆地區發展建設的遲緩，使原本和中國其他地區相比已屬落後的新疆，發展更為落後。[170]

本文選用近期新疆地區最嚴重的恐怖攻擊事件之一，新疆莎車七·二八事件，作為研究討論的案例，並對中國自莎車七．二八事件前、後的反恐政策做研究，搭配反恐政治系統的架構，對此次事件的反恐作為作一討論。本節首先將對中國恐怖主義的發展作介紹，包括對新疆地區、歷史及民族等論述；再來將對莎車七．二八事件的歷程、中國政府的反應以及影響做討論；最後則是將莎車七．二八事件對中國的影響，以及中國反恐政策的反饋等研究做結論，討論中國因反恐而造成的政治架構變化。

[168]孫先偉，「東突恐怖勢力的活動特點，以及其對我國安全環境的影響」，中國人民公安大學學報，第 1 期（2004），頁 83-84。
[169]聯合國僅將「東圖爾奇斯坦信息中心」、「東突厥伊斯坦運動」以及「東突厥斯坦解放組織」列為恐怖組織名單中。
[170]李微敖，「新疆暴力恐怖事件，致新疆旅遊業 20 年來首次負增長」，中國民族宗交網，＜http://www.mzb.com.cn/html/report/141025999-1.htm＞，2015/3/18。

本文利用新疆七‧二八事件的始末、中國的反恐作為以及調整之反恐作為，帶入政治系統做討論。配合政治系統中的輸入、輸出以及反饋，來對中國新疆莎車七．二八事件案例作分析。筆者將其整理為下圖 4-1。

圖 4-1 新疆莎車七．二八事件反恐之政治系統



資料來源：筆者自行整理

National Chengchi University

第一節　新疆莎車七・二八事件始末

壹、新疆地區簡述

新疆地區，位在中國西部，古稱西域，目前為維吾爾族自治區，其面積約一百六十七萬平方公里，人口約有兩千一百四十萬，其構成以維吾爾族（Uyghur）、漢族（Han）以及哈薩克族（Qazaq）、回族（Hui）為主。[171]新疆地區位於中華文明、希臘文明以及印度文明之交會地區，現今則與中亞地區國家相鄰，為前接中亞戰略地區的「內亞」，亦即承接中、西文化的樞紐。[172]其地理位置圖如下圖 4-2。

圖 4-2 新疆維吾爾族自治地區位置圖

資料來源：Wikimedia Commons，＜

http://commons.wikimedia.org/wiki/%E6%96%B0%E7%96%86_-_%D8%B4%DB%8C%D9%86%D8%AC%D8%A7%DA%AD#/media/File:Xinjiang_in_China_(de-facto).svg＞，2015/3/7。

[171]中華人民共和國民政部，中華人民共和國鄉鎮行政區劃簡冊，（北京：中國統計出版社），頁 415-25。

[172]潘志平等著，東突的歷史與現狀，（北京：民族出版社，2008），頁 2-4。

貳、新疆歷史

中國歷史對新疆地區最早的記述，可追朔至西周穆王的「西遊」，至秦漢時期，匈奴勢力擴張，漢朝從初期的和親政策到後期的征討、夾擊策略，在設立西域督護以管理西域諸國後，始開始發展對於西域的上下關係。[173]西域地區民族複雜、文化豐富，在中國歷史當中，一直是擔任交流西方與中華文化的角色，自漢代後，西域的統治一直是十分動盪的，歷經突厥、契丹、蒙古等民族和漢族的交替統治，更加促成此地區的文化多元發展。[174]對新疆維吾爾族自治區的討論、歷史，本文使用清代後的中國與新疆之關係作為範疇，並將之分成三部分：清代統治時期、民初時期以及近代的共產黨統治。

一、清代統治：清朝於乾隆二十二年，派將領兆惠以及外蒙古的葉爾羌汗國共同征討天山南北部，並設置伊犁將軍，在將新疆重要都市派設官員後，始將其納入清朝版圖。清朝對新疆的統治，可以依照其國力的盛衰分為兩個時期：前期清朝國勢鼎盛時，對新疆是採取放任政策以及將新疆地區少數民族與漢人區隔的民族隔離政策，利用其他地區的少數民族擔任新疆地區的官員，以減少漢人對新疆的影響，但此舉也造中亞地區國家勢力的擴張，致使清代新疆地區的長期動亂；後期清朝國力衰退，俄羅斯的崛起以及中亞地區的混亂產生，始清朝對新疆地區的重視逐日劇增，於光緒三年時，正式建新疆行省，並同時解除了新疆地區的民族隔離政策。[175]

[173]西域的定義，有廣義、狹義兩種不同解釋。狹義的西域，即指天山南北的準葛爾盆地以及塔莉木盆地的新疆地區；廣義的西域，指包括新疆地區外的中亞地區，本文使用狹義定義的西域，來作為對新疆地區的歷史釋義。
[174]劉學兆，正視紛爭下的新疆問題，（台北：致知學術出版社，2014），頁 11-15。。
[175]同前著，頁 17-19。

二、民初統治：中華民國政府自辛亥革命後建立，初始並無鞏固中國周遭地區的實力，新疆地區由當地軍閥所掌握，筆者依照新疆地區中華民國政府的實質統治，將民初的新疆政治權分為兩個階段：民初軍閥統治時期以及中央控制時期。民初軍閥統治主要歷經三位軍閥：楊增新、金樹仁以及盛世才，新疆的實質統治權才交回中央手中。簡述此三位軍閥於新疆地區的建樹，楊增新時期，採用類似美國的門羅主義，以及認廟不認神的對中央態度，[176]也就是擁護北京政府，但中央由誰主政則無需考慮。楊時期的新疆地區，不僅在經濟文化、民族宗教、屯墾戍邊或是對外交涉等，都採平穩務實的方式施行；金樹仁時期，在新疆地區採行的是高壓統治，對內採取加徵稅賦、擴充軍力、激化民族紛爭等專制作為。對外則利用賄賂等維持與周遭國家及中央政府之友好關係；盛世才時期，初期主要的政策是加強與蘇聯的合作，藉由強化新、蘇之間的貿易，穩定新疆經濟發展，並藉由蘇聯勢力打擊當時由英國所支持的南疆喀什的分離主義活動，對內則推行民族平等、擴充教育、推行自治、拓展屯墾等政策。[177]後期，國民政府勢力擴張，蘇聯則因德、蘇戰爭後實力下降，因此此時盛採取反蘇政策，並加強與中央政府聯繫，最終則投歸中央。中央控制時期的新疆，則可依主政者分為兩階段：吳忠信時期及張治中時期。吳忠信時期，由於中央政府反蘇聯政策，蘇聯不斷鼓動新疆地區作亂的結果，造成新疆地區的不穩定情勢。[178]因此吳忠信對新疆基本是採取穩定經濟、對各民族人口普查、扶植各民族上層及宗教人士、以及對於叛亂用剿撫並行的策略；張治中時期，同時面對新疆內部的「三區叛亂」延燒以及外部的外蒙古獨立，致使新疆的局勢一職處在不穩定的狀況下，於張治中後，新疆歷經麥斯伍德、包爾漢等人的主持，大致都在與伊寧三區的紛擾、混亂中渡過，直至一九四九年，中華人民共和國以「和平解放」方式入主新疆，才使新疆進入另一新局面。

[176]廣祿，廣祿回憶錄，（台北：台北傳記文學社印行，1964），頁 56。
[177]盛世驥，蔣介石的封疆大吏－我家大哥盛世才，（台北：萬卷樓圖書出版社，2000），頁 86-88。
[178]民國三十三年，在蘇聯的鼓動下，民族極端份子於伊寧建立「伊寧解放組織」，以犯突厥主義和范伊斯蘭主義為號召，進行東突厥斯坦的建國活動，進一步導致後期的「三區叛亂」。

三、近代共產黨統治：自中華人民共和國宣布以「和平解放」方式進入新疆後，同時成立新疆人民政府及新疆軍區，共產黨正式控制新疆迄今。初期以改造起義部隊、消除民族隔閡以及報為邊疆為主要目標。[179]後期於一九五四年，成立新疆軍區生產建設兵團、一九五五年，成立新疆維吾爾族自治區，新疆維吾爾族自治區則實行黨政軍統一領導，在黨政軍合一的領導下，兵團執行中央屯墾戍邊的主要任務，並在此後擔任開發、保衛新疆的主要支柱角色迄今。[180]

國立政治大學 National Chengchi University

[179]陳伍國、劉向暉等著，新疆往事，（北京：當代中國出版社，2006），頁 117。

[180]新疆生產建設兵團，主要功能為建設新疆地區基礎工程、強化新疆地區農業發展以及守護新疆地區，並進一步與其他國家、地區建立經貿關係，促成新疆地區的進步，可以說是一大型的商業、軍事、農業等綜合型團體。兵團之建立過程主要可以分為創立階段（一九五四年到一九五七年）、發展階段（一九五八年到一九六六年）、文革破壞期（一九六六年到一九七六年）、重新發展期（一九七六年迄今）。從一開始創立期的擴大兵團、加強基礎建設師團團場的創立；到發展期的擴展新墾區、新墾區以及重耕廢棄地、吸引知識青年的加入；文化大革命時期的破壞使新疆生產建設兵團的發展倒退，甚至被裁撤；最後的重新發展期則將兵團列入實行經濟、社會發展計畫單列。除擴大兵團經營管理權，授予內部行政管理權外，並逐日使其現代化，更進一步加速西進的腳步。

參、東突：新疆恐怖主義

中國長期以來，面對的恐怖主義威脅主要來自於所謂的東突恐怖組織。東突，也是「東突厥斯坦」的簡稱，發源於二十世紀三十、四十年代，在八十年代逐漸極端宗教化，而九十年代後逐漸轉變成為恐怖主義的模式。長期以來東突恐怖份子，一直是在新疆地區發展。新疆地區的恐怖主義，主要具有以下特色：

一、民族分離性：東突勢力乃是以泛突厥主義、泛伊斯蘭主義為其政治主張，並以建立單一突厥民族的國家，也就是東突厥伊斯坦國為其最終的政治訴求。[181]由於中國歷史上與西域的關係，大多是勢力不對等關係，故造成了東突產生民族分離意識的根本原因，並逐漸地向激烈手段演變。

二、極端宗教性：東突恐怖組織以伊斯蘭極端主義構成其主要精神支柱，一般採用極端的手段，鼓吹聖戰以達成實現宗教國家的理想。[182]現今，東突在新疆的宗教活動主要有：大規模修建清真寺、大幅度擴充宗教學院的學生數以及廣設宗教接待所。目的即是藉由各項推廣宗教的活動，鼓吹新疆地區的宗教極端主義的發展。

三、暴力恐怖性：東突恐怖份子，為了達到其政治目的，以暴力、威脅等方式為主要手段。典型的暴力方法有：製造爆炸、進行暗殺、武裝襲擊、縱火以及使用毒藥或是組織騷亂、暴動等。以製造社會恐怖氣氛、動搖民心穩定為目的，藉以達成建立分離國家的訴求。

---

[181]王秀梅，「依法打擊東突勢力，切實維護國家穩定：兼論煽動民族仇恨，民族歧視罪的完善」，法學評論，第 6 期（2011），頁 110。

[182]馮躍民，「反恐研究：東突恐怖勢力的現狀與對策分析」，武警學院學報，第 19 卷第 3 期（2003），頁 53。

東突恐怖組織具有：打著宗教的名義，利用「宗教」作掩蓋傳播極端主義思想，並使用暴力或其他毀滅性手段製造恐怖，以達到對主權國家構成的世界政治框架的一種分裂或分離活動的特性。以上三種特性，中國官方稱之為「三股勢力」，是現今中國面臨到的最嚴重恐怖攻擊禍首，也是中國近年來著重打擊的主要目標。[183]但在實質上，卻仍是以恐怖主義的特性為主，故在討論中國恐怖組織時，不可將「三股勢力」與單純分離主義或宗教極端主義混淆，肇因中國具民族主義、宗教主義團體與日漸增，因此在研究中國恐怖活動時，必須以具備恐怖主義特質者方為研究對象。[184]

自九．一一後，恐怖主義議題研究的提升、國際恐怖主義的擴散等因素，東突恐怖主義也隨之轉換，並產生了新的特點：

一、專業化：東突恐怖攻擊從以往的小規模攻擊，發展成為更具專業性、更複雜的攻擊模式。其手法不斷的翻新外，對於恐怖份子的相關訓練，也依據各類不同的環境因素加以分類，並利用網路的特性，達到遠程操作的效果。試圖利用更專業的恐怖手段造成更大的社會災難。[185]

二、公開化：自九．一一，東突恐怖份子利用國際輿論作為宣傳工具，以鼓吹新疆獨立的合法性，藉以吸收更多新疆民眾的支持；並利用攻擊特定對象：中國公安、武警、政府機關等，試圖淡化恐怖暴力的色彩，將其恐怖主義的模式轉換為

[183]根據 2001 年，上海合作組織所簽屬的《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海合作公約》，對所謂的「三股勢力」做了明確的定義，並在此公約的框架下，積極的打擊有任何從事相關活動的組織。資料來源：上海合作組織官方網站，＜http://www.sectsco.org/CN11/show.asp?id=99＞，2015/3/12。

[184]以同屬民族分離運動，宗教自由的團體來說，在中國地區，有許多以和平方式進行其政治訴求的實現的團體，包括爭取民族獨立的世界維吾爾人大會（World Uyghur Congress）、西藏青年大會（Tibetan Youth Congress）；以及現行於中國爭取宗教自由的法輪大法、中國各地的基督教人士，均是利用和平手段，柔性抗爭的方法達到其政治訴求。

[185]孫鵬，「武警反恐怖鬥爭研究：關於東突恐怖主義及其對策的探析」，武警工程學院學報，第 18 卷第 3 期（2002），頁 14。

一種民族運動的模式，藉以獲取國際上的支持。[186]

三、極端化：東突份子從以往以地下秘密宣傳的活動、小規模破壞為主的方式，逐漸變為公開煽動宗教狂熱的暴力恐怖活動，其恐怖攻擊的相關準備也越來越充分，手段也日益殘忍；在攻擊的範圍也從以往的單一定點攻擊，改變成為同時進行多點攻擊的方式。[187]

國立政治大學
National Chengchi University

[186]徐濱，「論東突產生的根源及應對措施」，西北工業大學學報，第 22 卷第 4 期（2002），頁 6。
[187]Colin Mackerras, “Xinjiang and the War against Terrorism”, Simon Shen, *China and Antiterrorism*（New York：Nova Science Pub Inc）,pp. 93-95.

肆、新疆莎車七．二八事件

根據全球恐怖主義指數（Global Terrorism Index），中國近年來面對恐怖主義威脅的程度有加劇的趨勢，而中國面對到的恐怖攻擊，又大多來自新疆喀什地區。本文選用近年最具代表性的新疆莎車七．二八事件，也就是以莎車縣的恐怖攻擊作為中國反恐政治系統的案例討論。[188]試圖對中國反恐策略做完整的評析，討論其反恐相關政策實施的效率、實用性以及其缺陷等，並對中國反恐政策造成的反饋效果作一討論，筆者參閱相關機構對中國恐怖主義的評析以及中國目前面臨恐怖攻擊最頻繁之區域數據，藉以說明新疆地區以及中國恐怖攻擊危害的實際性。筆者並將中國近年來面對的東突恐怖攻擊（2008-2014）以及面對恐怖主義威脅指數（2002-2013），整理如下表 4-1、4-2：

國立政治大學 National Chengchi University

[188]莎車縣是中國新疆維吾爾自治區喀什地區所轄的一縣，在中國古代為莎車國，於清末時置莎車府。

表 4-1 中國近年來面對的東突恐怖攻擊（2008-2014）

恐怖事件發生時間	地點	傷亡統計（死/傷/人質）
2008 年 5 月 5 日	上海市（Shanghai）	3/12/0
2008 年 7 月 21 日	昆明市（Kunming）	2/7/0
2008 年 7 月 21 日	岷山市（Minshan）	1/7/0
2008 年 8 月 4 日	喀什市（Kashgar）	0/0/0
2008 年 8 月 10 日	庫車市（Kuqa）	3/2/0
2008 年 8 月 12 日	雅瑪市（Yamanya）	3/1/0
2011 年 7 月 30 日	喀什市（Kashgar）	8/22/0
2011 年 7 月 30 日	喀什市（Kashgar）	0/不明/0
2011 年 7 月 31 日	喀什市（Kashgar）	11/10/0
2012 年 6 月 29 日	和田市（Hotan）	0/10/0
2013 年 3 月 7 日	庫爾勒市（Kuerle）	3/20/0
2013 年 4 月 23 日	喀什市（Kashgar）	15/2/0
2013 年 8 月 28 日	喀什市（Kashgar）	16/30/0
2013 年 10 月 28 日	北京市（Beijing）	5/40/0
2013 年 11 月 17 日	喀什市（Kashgar）	11/2/0
2013 年 11 月 17 日	喀什市（Kashgar）	11/2/0
2013 年 12 月 30 日	莎車縣（Yarkand）	8/0/0
2014 年 2 月 14 日	喀什市（Kashgar）	11/20/0
2014 年 3 月 14 日	昆明市（Kunming）	33/143
2014 年 7 月 28 日	莎車縣（Yarkand）	37/13/0

資料來源：作者整理自 Global Terrorism Database 網站資料，＜http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=1&search=china&count=100&charttype=line&chart=overtime&expanded=no&ob=CountryText&od=asc#results-table＞，2015/3/12。

表 4-2 中國面對恐怖主義威脅指數（2002-2013）

年分	威脅國家排名	指數
2002	39	7
2003	47	5
2004	43	5
2005	52	4
2006	54	4
2007	68	3
2008	32	7
2009	19	10
2010	18	10
2011	23	9
2012	22	9
2013	25	9

恐怖主義威脅指數（Global Terrorism Index），是利用系統科學排名世界各國的恐怖活動情形，加以整理並訂出各年國家內恐怖活動的程度。主要是依據四個指標進行排行：1.在該年度的恐怖事件總數量；2.該年度的恐怖主義造成的死亡總人數；3.該年度恐怖主義造的傷害總人數；4.該年度恐怖主義造成的總財產損失。該資料利用加權平均，事故總數佔六分之一、死亡總數佔二分之一、受傷總數佔十二分之一、財產損失占三分之一來對各國家進行評比總數零到十的分數，數字越大則表示威脅度越高。資料來源：作者整理自 Vision of Humanity 網站資料，＜http://www.visionofhumanity.org/#page/indexes/terrorism-index/2013/CHN/OVERe＞，2015/3/12。

國立政治大學 National Chengchi University

由上二表可得知，中國近年來面對恐怖攻擊的指數，有日益升高的趨勢；另一方面，就恐怖攻擊的目標來說，也由以往的新疆、中國西部地區，往中國比較大的都市發展的趨勢。也就是說，中國面對到的恐怖威脅，除了日益嚴重外，也漸漸地產生改變，並逐漸與國際恐怖主義的勢力作連結，其恐怖攻擊的目標也朝比較有媒體報導價值的方向作調整。[189]

國立政治大學
National Chengchi University

[189]M.E Bowman, “Terrorism Challenges in an Interdependence World”, R.W. Orttung and A. Makarychev , ***National Counter-Terrorism Stragies***（Lansdale：IOS Press）,p.p.49-50.

五、新疆莎車七・二八事件歷程

據中國官方調查，自二 0 一三年以來，莎車縣人努拉買提·薩吾提在東突厥斯坦伊斯蘭運動組織的支持下，於新疆地區宣傳宗教極端主義與民族分離主義，並於當地組織、吸引民眾加入暴力集團，零星的在新疆地區發動恐怖行動。

二 0 一四年七月二十八日凌晨，該暴力集團對喀什地區莎車縣艾力西湖鎮人民政府、派出所進行襲擊，根據當地新聞報導，此次被襲擊除了艾力西湖鎮政府派出所外，其他還包括新疆維吾爾族自治區公安廳、駐村工作隊等五個地方也同時被攻擊。[190]凌晨五點，被擊退後於新疆地區的巴楚縣到莎車縣中間的公路上設置多處路障，向經過之運輸工具攔截、打劫並焚燒、殺害無辜群眾，或是暴力脅迫其他民眾支持其遊行活動。[191]當事件擴大後，當地軍警兵分兩路，才將該日暴亂夷平。此次事件，共造成無辜群眾三十七人死亡，十三人受傷，三十一輛車被打砸。並於反制過程中，擊斃暴徒五十九人，逮捕涉案人員二百一十五人，繳獲「聖戰」旗幟數只，作案工具刀、斧等數十具。[192]莎車縣地區位置請參考下圖 4-3。

[190]總數約二百名的暴徒襲擊了艾力西湖鄉，並將鄉派出所人員、村委會人員、駐村公安幹部等全部殺害。

[191]當時經過巴楚縣的墩巴克鄉鄉長吾拉木江・托呼提和鄉紀委書記阿不都艾尼・吐爾地因為對暴徒嚴厲斥責，因而遭殺害。

圖 4-3 莎車縣位置圖

資料來源：香港文匯報，＜http://paper.wenweipo.com/2014/11/30/YO1411300011.htm＞，2015/3/14。

新疆官方將該案定性為一起「境內與境外恐怖組織相互勾連，有組織、有預謀、計劃周密、性質惡劣的嚴重暴力恐怖襲擊案件」。[193]也是近期最嚴重的一次恐怖攻擊行為。[194]該事件，由於選定時間的特殊性，造成一開始呈現的混亂狀況；[195]不過也可以由中國官方對此次恐怖活動行為的反制措施，觀察中國現行反恐政策的特殊性、利弊。作為中國反恐政治系統的案例，非常具有代表性。

[193]戴嵐，「張春賢主持召開自治區黨委常委（擴大）會議」，新華網，＜http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/03/c_1111909909.htm＞，2015/3/14。

[194]當地傳言，此次恐怖活動襲擊遇害和暴亂參加者的數字，事實上遠遠超過了官方公布的人數，總體規模傷亡僅次於 2009 年的新疆七．五事件。

[195]七月二十八日為穆斯林傳統孜肉節前一日，新疆地區的政府、民眾均於準備喀什市集、孜肉節過程中，故對此次恐怖攻擊有反應不及的情狀。

第二節　中國反恐作為

壹、新疆莎車七．二八事件肇因

新疆地區盛行的恐怖攻擊，除了造成社會的不安定外，對當地投資環境、旅遊產業等經濟層面上，也帶來十分大的衝擊。新疆莎車七．二八事件，是近年來新疆恐怖攻擊事件中影響力較大的恐怖攻擊行為，歸結其原因如下：

一、宗教及民族因素：新疆地區所盛行的雙泛主義－泛伊斯蘭主義、泛突厥主義，為構成東突恐怖組織的核心內容。在激進的宗教狂熱主義以及民族分離主義交互影響下，東突恐怖主義的發展日益蓬勃、激進，甚者甚至鼓吹進行一場消滅其他宗教、民族的「聖戰」。[196]在這些極端思想的發展及影響下，是造成新疆地區恐怖攻擊日漸猖獗的主因。

二、政治因素：東突恐怖份子的主要訴求，就是在新疆地區建立一政教合一的國家。在歷史條件的滲入下，長期新疆地區所遭受的民族差別政策下，[197]東突恐怖主義開始茁壯，藉由不斷提升的暴力恐怖攻擊，爭取該地區維吾爾族人民的支持，藉由造成地區的分裂以達到其建立「東突厥斯坦伊斯蘭共和國」之理想。

[196]潘志平，東突的歷史與現狀，（北京：民族出版社，2008），頁 165-66。
[197]James A. Millward and Nabijan Tursun,“Political History and Strategies of Control”, S. Frederick Starr, *Xinjiang：China's Muslim Borderland*（New York：Central Asia-Caucasus Institute）,pp 27-63.

三、國際因素：除了因恐怖主義國際化對東突恐怖組織產生的影響外，其他國家勢力的介入也是造成新疆地區恐怖攻擊的原因。因為中亞地區與新疆地區的緊密關聯，促使其他欲於中亞擴張勢力的國家以與東突恐怖份子合作為目的。[198]而近期，除於中國內發動恐怖攻擊外，部分東突人士更轉而在其他地區設立了相關的分裂組織，在支援上對中國新疆地區的恐怖活動擔負相當的責任。但此類組織常常會跟與宗旨以強調東突厥斯坦的人權問題為主的組織混淆，造成在分辨上的差異，因此在研究上必須界定清楚兩者之間的關係。[199]

國立政治大學
National Chengchi University

[198]在新疆地區的歷史中曾經在英國、俄國的支持與鼓動下，兩次建立短暫的國家。一是於一九九三年，在英國的支持下由穆罕默德．伊敏於喀什建立的「東突厥伊斯蘭共和國」；另是在一九四四年，經俄國的煽動下，由艾利汗．吐烈在伊寧建立的「東突厥伊斯蘭共和國」，兩次的建國均有完整政府的規劃，包括憲法的實施、國旗、臨時政府的創見等。

[199]李琪，東突分裂主義勢力研究，（北京：中國社會科學出版社，2008），頁 82。

貳、中國對新疆莎車七．二八事件之因應

中國對新疆莎車七．二八事件的因應，可以分為兩大部分作討論，也就是此次恐怖活動攻擊的前期以及結束後進行的政策。前期也就是對恐怖活動攻擊的反制；至於結束後進行的政策，僅就此次攻擊作討論，以建立供後續與中國反恐政策改變的比較：

一、恐怖活動前期：恐怖活動前期，也就是當七月二八日發生恐怖攻擊時，中國的因應，此時大抵上可以將官方的回應措施分為以下幾項：武力打擊、尋求民間協助。筆者將其整理為下：

（一）武力打擊：新疆事件發生後，中國便派出武警新疆總隊的喀什之隊，從兩個方向對暴亂份子進行鎮壓。第一波鎮壓主要對象為莎車縣美食街攻擊的恐怖份子，行動中擊斃恐怖份子十一人；其後向莎車縣荒地鎮的主要恐怖份子執行，處決了二十二名、逮捕了四十一名恐怖份子；最後，於八月九日，第三波鎮壓又逮捕了十九名恐怖份子。[200]

（二）民間協助：新疆事件發生後，眾多恐怖份子因為地緣關係，向新疆地區四處逃竄，尋求其親友的協助，因此中國官方在壓制恐怖份子的過程中，還有要區分出良莠的問題。中國官方在打擊恐怖份子，逐行與民間合作打擊恐怖份子的策略，與民間合作的機制，主要有兩個方針：提供獎金給予協助餐與防恐怖活動行動的民眾、加強對恐怖活動於民間影響的負面宣傳。前者包括於八月一日對莎車七．二八恐怖份子的圍捕，當局即祭出了三億元的獎金，提供給予「參與近期圍捕專項行動的群眾和相關人員」、以及發放傳單鼓勵市民對暴力恐怖活動的檢舉；[201]後者則是配合新疆自治區內嚴打暴力恐怖活動專項行動，對各機關、農村、牧

[200]成曉中，「官方公布 728 新疆莎車暴力襲擊傷亡情況」，世界民報，＜http://worldpeoplenews.com/news/2/2014-08/54433＞，2015/3/15。

[201]于梅，「新疆昌吉警方嚴打恐怖活動，發萬份傳單鼓勵市民檢舉」，中國網，＜

區及宗教場所、青年學生等各不同領域、對象展開對嚴打報恐法治宣傳教育。[202]

二、後續處置：恐怖活動結束後，中國官方因此次事件作的後續檢討，以及相關作為、討論，包括對相關人員功過的獎懲、加強新疆地區的管制以及尋求國際支持等。筆者將其整理為以下：

（一）後續獎懲：莎車七．二八事件，由於開始對恐怖活動攻擊的反應不及，以及對新疆地區管控的不足，導致後續危害的擴大。中國官方在恐怖活動結束後，及對相關人員進行懲處，包括對喀什地區的委員、公安局局長及市常委，莎車縣的委副書記、常委等政府機關人員、治安人員各處以免職、降級以及警告等處分；另一面，對於事件發生時表現突出之人員則給予獎勵。[203]

（二）加強管制：由於所謂恐怖主義的橫行，新疆地區一直以來都是中國管制的首善之地，於莎車七．二八事件發生前，即對新疆地區的即時通訊採取臨時管制，針對新疆的通訊進行臨時管制；在莎車七．二八事件發生後，中國官方更對新疆地區社會流動人口進行管理，利用所謂「便民聯繫卡」，對重點人員、特殊群體以及涉及非法宗教、極端思想人員做管理，以流動人口、可疑人口作為重點對象，提出「創新社會管理」之想法。[204]

（三）國際支持：於恐怖活動發生後，中國除了在官方通訊社發布關於對此次行動的恐怖份子的譴責，更試圖謀求國際支持，以對新疆地區的東突恐怖份子進行打擊。[205]但在新聞媒體的報導上，因為恐怖攻擊消息在中國的評價常有消息不盡實、資訊缺失等負評，因此國際社會對中國恐怖活動攻擊常常有兩極化的反應，

---

http://big5.chinanews.com:89/gn/2014/09-18/6606800.shtml＞，2015/3/15。

[202]于洋，「新疆開展嚴打恐怖活動法治宣傳教育」，法治網，＜http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2014-07/06/content_5652979.htm?node=20908＞，2015/3/15。

[203]曹志恒，「新疆 728、730 案件相關責任人受到黨紀、政紀處分，表現突出幹部轉任新崗位」，中國網，＜http://big5.china.com.cn/gate/big5/media.china.com.cn/cmyw/2014-09-22/297152.html＞，2015/3/15。

[204]鄧中和，「新疆便民聯繫卡：反恐社會對流動人口的維穩管理」，愛知行動網，＜http://www.aizhi.co/view.php?id=704＞，2015/3/15。

[205] Chris Buckley, “Attack in Western China Leaves at Least 15 People Dead”,The New York Times, ＜http://cn.nytimes.com/china/20141130/c30xinjiang/zh-hant/＞30 November 2014.

一部分對中國的反恐行動加以讚揚，並譴責東突份子的暴行；但是，另一面則對中國對維吾爾族人權的限制、群眾的不法打擊以及官方資訊的不正確，包括美國維吾爾協會、世界維吾爾代表大會等均要求國際對此次事件嚴加徹查。[206]

國立政治大學
National Chengchi University

[206]莉雅，「熱比婭呼籲國際社會調查莎車七．二八事件真相」，美國之音，＜http://www.voacantonese.com/content/rebiya-kadeer-on-yarkent-incident-20140828/2430937.html＞，2015/3/15。

參、中國反恐政策之評析

對於莎車七·二八事件，可以對中國反恐機制進行審視，觀察其「維穩機制」的有效性，將之結合為下：

一、反恐機制的經驗不足：由此次的事件整體中國公安單位的反應，可以得知中國在處理恐怖攻擊時仍有反應不及的情況。從現行中國應對反恐的機制層面來討論，明顯可以看中國與其他歐、美國家相比有所缺乏，面對攻擊時的因應行為、判斷是否為恐怖攻擊或是一般的刑事案件等，於中國公共安全單位仍屬初始範疇。因此，當時攻擊事件發生時，當局並無法即刻行動，以至於後期危害的擴大，造成更多傷亡。

二、資訊的封閉：在中國，對恐怖主義相關的報導，以及恐怖攻擊等相關的資訊，具有相當程度的管制。從此次莎車七·二八事件，直到八月七日，官方才正式公開了此次打擊行動的相關資訊，即可看出端倪；至於相關恐怖行為產生的原因、恐怖份子的人數或是實際傷亡等資訊，當局大多採取封閉消息、禁止媒體報導的方式。因此，遭受相當的指責，尤其是此次的事件，更被抗議為因為中國抵制當地的齋月活動，並對無辜人民進行攻擊所導致的。[207]

三、防暴、反恐的界定：對國內恐怖攻擊的定義，致使中國對於攻擊事件的反制行動會有所延遲。以新疆烏魯木齊七·二五暴動為例，該次暴動位於新疆首都烏魯木齊市，據報導，共造成一千兩百人的傷亡，是近年最嚴重的傷亡之一，但當局僅歸類該次事件為「暴力事件」。[208]肇因新疆地區的民族複雜，常常有因為民

[207]Andrew Jacobs,“Mass Assault Belatedly Reported in China’s Far west”,The New York Times, ＜http://cn.nytimes.com/china/20140730/c30xinjiang/en-us/＞30 July 2014.
[208]Yan Hao, “Xinjiang riot hits regional anti terror nerve”, China View,＜

族、宗教或其他問題產生的暴力事件，雖歸類於所謂的「三股勢力」中，但因其缺乏所謂恐怖主義性質，僅具有所謂分離主義及極端宗教特性，因此會產生界定的問題。相對於其他國家關於恐怖攻擊界定問題，中國對「三股勢力」實質意義的混淆，會造成判斷上的缺陷，在發生攻擊時導致恐怖攻擊的危害擴大。以此次莎車七．二八事件為例，一開始就是因為調查及追蹤，加上孜肉節日的慶典，致使當局並無法即時做出反恐行動，造成其後的危害擴大。

國立政治大學
National Chengchi University

http://news.xinhuanet.com/english/2009-07/18/content_11727782.htm＞ 18 July 2009.

肆、中國反恐困境

隨著全球化進程的發展，現今世界的發展呈現兩種趨勢：民族和國家界線的消失、民族主義的發展。[209]其中民族主義的發展，更產生了所謂民族極端主義、民族分離活動等意識形態，並隨著全球化的發展，在歐、亞地區愈演愈烈，並利用全球網路與其他地區恐怖主義結合。對中國來說，恐怖主義的危害更甚於以往，也更不容易防範。在中國的反恐問題上，更面臨到許多新的問題：

一、中亞地區的不穩定：中亞地區，緊鄰新疆，在中亞地區發展的極端主義，部分影響新疆地區的穩定。國際恐怖主義的擴散，加上中亞地緣關係所面對的眾多伊斯蘭國家，使中亞地區成為一恐怖勢力棲息、補給的中間區域。由於本身具有的天然資源，中亞地區一直都是眾多國家爭取的戰略要地，九・一一事件後，為了打擊國際恐怖主義，美國、俄國紛紛與中亞國展開合作；中國則利用上海合作組織的建立，積極與中亞國家合作，主要宗旨即是為了打擊恐怖主義。[210]但因為中亞國家本身具有的領土紛爭、劃界問題以及水資源分配問題，不僅在相當程度上影響上海合作組織的發展，更在是當程度上加速了中亞地區極端民族主義的滋長。[211]此結果會進一步影響新疆的安定，也對於中國反恐造成反效果。

二、反恐法案的不完善：反恐機制，包含了所謂的反恐機關、反恐部隊以及配合的相關法案。中國一直以來就沒有所謂的「反恐法」的反恐專業法案，現行中國的反恐相關法規，是基於刑法中對組織恐怖犯罪等之規條，這造成了反恐機制相對的缺乏彈性，對於恐怖份子的認定、各類恐怖攻擊的認定以及恐怖組織的參與、設立等缺乏法規規定之依據。在打擊恐怖份子的實踐、相關罪名的設立以及恐怖

[209]李大光，中國安全抉擇，（北京：石油工業出版社，2002），頁 315。
[210]「打擊恐怖主義、極端主義、分裂主義的上海公約」，詳見上海合作組織官方網站，＜http://www.sectsco.org/EN123/show.asp?id=68＞，2015/3/15。
[211]趙常慶，「中亞國家關係現狀分析」，國際關係，2002 年第四期，頁 16-19。

活動的範圍界定等，[212]沒有完善的法源根據，使中國在打擊恐怖份子時會造成效率不彰、執法過當等問題，而懲戒恐怖份子的刑罰功能也無法發揮。

三、貪腐問題：造成新疆恐怖攻擊頻傳，因素之一即是新疆地區的經濟水平低下，與其他地區相比，新疆地區是低於平均水準。[213]長期以來的人民收入低下，造成新疆地區極端民族主義的滋長。加上新疆地區處於邊陲地帶，貪腐盛行，除了造成當地人民所得不均的情形惡化、人民對政府信賴度的降低，[214]使在反恐的進程當中更為不易；另一方面，也會使國家安全情資容易外流，使恐怖份子在選定目標、實施行動、事後逃避等都更加容易，相對對於中國反恐來說，在打擊上更顯其窘迫。

四、國際因素的滲入：國際問題的滲入，是中國在打擊東突恐怖份子一直以來所面對的困境，承上節所述，自九・一一後，東突恐怖組織便開始朝外發展，試圖建立國際社會的支持。現行中國官方定義的東突恐怖組織，計有：東突厥斯坦伊斯蘭運動、東突厥斯坦解放組織、世界維吾爾青年代表大會以及東突厥斯坦新聞資訊中心。[215]但實際上，僅東突厥斯坦伊斯蘭運動被聯合國定義為恐怖組織，其他另外三個組織團體則否。[216]因此對於中國來說，國際因素也是其反恐最大的困境之一，以世界維吾爾青年代表大會以及東突厥斯坦新聞資訊中心兩個團體，在國外均為合法的團體，也具一定的媒體影響力，因此中國在進行譴責恐怖主義、打擊恐怖主義的同時，是否能獲得國際的認可，或是因所謂的「反恐維穩」行動

[212]相關罪名，除了明確參與、設立或領導恐怖組織的人員，以及實際進行恐怖活動的參與人員外，對其他相關人員，包括資助、包容或協主恐怖份子的相關人員，以及恐怖份子資金管理人員等，甚至是知有恐怖份子活動不報者，這類的罪名等都必須參閱其他國家的相關規範，審慎評估後名列名法規上。
[213]參考中華人民共和國國家統計局官方網站，＜http://data.stats.gov.cn/＞，2015/3/15。
[214]方曉，「傳新疆前書記王樂泉已被調查」，大紀元，＜http://www.epochtimes.com/b5/15/3/15/n4387778.htm＞，2015/3/15。
[215]參考中華人民共和國公安部網站，＜http://www.mps.gov.cn/n16/n983040/n1988498/1988553.html＞，2015/3/15。
[216]參考聯合國網站，＜http://www.un.org/zh/terrorism/instruments.shtml＞，2015/3/15。

而招致批評，在與其他國家、組織的協調上應是中國反恐的當務之急。[217]

五、對恐怖主義的認定：所謂的「三股勢力」，實質內容已於前述，此處不細表。現今中國面對到的反恐困境，有一部分即是對恐怖主義的界定不明，也就是「三股勢力」的實質內容互相傾軋，造成判讀上的不章，在反恐行動上也會比較沒效率。以美國為例，所謂的「恐怖主義」，是指利用暴力手段危害人民生命財產、國家法律，實行其特定政治目的、影響政府決策的有組織團體。[218]中國因其將恐怖主義與分離主義、極端宗教主義結合，過度擴大「恐怖組織」的範疇下，會將一些不必要的活動過度反應，長期下會使國家反恐效率疲乏。

國立政治大學 National Chengchi University

[217]Yoram Evron, "China's Anti-Terrorism Policy", Strategic Assessment 10, No. 3 (2007), pp 78-80.
[218]美國聯邦調查局網站，＜http://www.fbi.gov/about-us/investigate/terrorism/terrorism-definition＞，2015/4/16。

第三節　中國反恐政策之影響

壹、新疆莎車七．二八事件前、後反恐政策之比較

對中國來說，新疆地區是其控制歐亞地區的關鍵，也是其防止歐洲勢力擴張的前哨地區。因此，維繫新疆地區的安定就十分重要，自中共建立政權後，於新疆地區，以推行民族融合、強化新疆開發生產為首要目標。[219]然而，在眾多因素的干預下，新疆地區仍是中國國家內部最不穩定的區域之一，盛行於新疆的東突組織，也是現行中國公共安全面臨到的主要問題。於莎車七．二八事件後，中國官方也針對其維穩政策做討論，莎車七．二八事件的大量傷亡，使政府不得不再度對其反恐機制做審視，筆者將就中國于莎車七．二八事件前、後的反恐各面相做比較，以了解中國自此事件後所做的反恐政策的變革。

一、中國於莎車七．二八事件前的反恐：莎車七．二八事件發生前中國的反恐策略，主要可以體現在以下幾點：

（一）新疆地區反恐：自於新疆地區建立政權後，為了維繫新疆地區的安定以及發展，中國在一九五四年時成立所謂的新疆生產建設兵團，一開始的設立是以駐新疆地區人民解放軍為主體，在新疆進行生產建設，一方面減輕國家財政負擔；另一可以支援邊防工作，並穩定新疆內部情勢。新疆生產兵團，於文化大革命時撤銷，但在一九八一年時又回復生產兵團的建置，其主要發展除了單純的建設外，也涵蓋著解決當地農、牧民的發展爭執，並積極向南疆發展，也就是擔任新疆地

[219]劉學兆，正視紛爭下的新疆問題，頁 390。

區維穩的主要力量。[220]除了新疆生產兵團的擴張，從根本經濟面向發展新疆，以及利用類似戍屯的方式達到方維的作用外，中國對新疆地區的反恐作為，還有增加該地區的管制。對於該地區網路、通訊以及對槍枝、爆裂物或式各樣武器的查驗、收繳；[221]以及對重要宗教人士，相關前科犯的重點監視以及不明外來人士的人口管理，相較其他地區都屬於較嚴格的管制。最後，為了防範新疆地區民族衝突的發生，還增加該地的公安武警的人員以及對村莊、鄉鎮的反恐宣傳，試圖從小地方將恐怖攻擊扼殺，以穩定新疆社會、解決治安問題。[222]

（二）國家反恐政策：中國的國家反恐政策，主要可以從兩個方面進行討論：國家反恐機制以及反恐執行。以反恐機制來說，就是設立相關的反恐司職單位、以及反恐特情執行部隊。包括在各地建置反恐單位、相關反恐部隊；[223]以及中央建立專職反恐的軍事、情報單位。[224]而反恐執行面，則包含了防範、打擊以及偵防等三部分。防範的部分，是對於可疑對象的監控、掌握；對於破壞性武器、具危險性物品的管理、記冊；以及重點部門的防範，包括可能被攻擊的政府機關、易被當作對象的公共區域之檢查。[225]打擊方面，除了加強各級機關的實戰演練，以提升反恐處理能力外，更加強建設專精反恐裝備，除了與他國合作開發新型裝備，本國內也須配合新裝備，作相關人員的訓練，以達到整體反恐打擊力的提升。最後，在偵防的部分，除了加強基礎公安工作外，中央對暴力恐怖犯罪、情報蒐集工作以及全球網絡的建立，各採取若干措施以達到預防、情蒐之作用。[226]

---

[220]劉學兆，新疆恐怖活動活動真相，（台北：致知學術出版社，2014），頁 177-79。

[221]金箴，「新疆公安機關對打擊三股勢力的總體策略哲學思考」，吉林公安高等專科學校專報，第 5 期（2005），頁 40。

[222]Pan Guang,“East Turkestan Terrorism and the Terrorist Arc：China’s Post 9/aa Anti- Terror Strategy”, *The China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol.4, No.2（2006）,pp 20-22.

[223]譚暢，「中國多地成立反恐機構遏制恐怖活動蔓延」，人民網，＜http://politics.people.com.cn/n/2014/0807/c70731-25422341.html＞，2015/3/15。

[224]中國最高級別的反恐單位，武警特武學院的成立，改良，演進維現今的「中國人民武裝警察部隊特武警察學院」（Special Police of China）。其地位與美國三角洲特種部隊、香港飛虎隊等相同，均是為了因應重大恐怖攻擊所設立。

[225]黨政軍部門、媒體部門、輸油氣管線、加油站等危險場所，均落實全面監管、提高檢測的措施，並對其避難設備做相關檢查、以及進出人員的不定期諮詢。

[226]科學方法，包括網路追緝等恐怖犯罪預防作為；以及強化日常破案以穩定社會秩序；還有建立全國公安系統以及發展網路技術，在獲取情資，加強犯罪偵防等方向均取得了重大的成果。

（三）國際合作：國際合作的面向，主要是加強多邊、雙邊的反恐合作，並積極與其他國家進行資源、人力、情資等交換。[227]在國際的層次上，除了積極發表譴責恐怖攻擊的聲明，也參與聯合國全球反恐戰略，表示出打擊恐怖份子的決心；[228]在區域組織的部分，則是利用上海合作組織，與其他中亞地區國家合作，藉由簽署有效之法律文件、聯合演訓等，積極的鏟除橫行於中亞地區以及新疆地區的恐怖份子；最後，則是與個別國家進行合作，以聯合反恐演習或是情資交流的方式進行，包括與俄羅斯、吉爾吉斯等國家的合作。[229]

二、中國自七．二八事件後的作為：中國在莎車七．二八事件發生後，調整其反恐措施為以下幾點：

（一）建構更具科學的防範體系：自莎車七．二八事件後，中國開始使用最新的科學方法，針對恐怖攻擊加以防範，主要可以體現在以下幾點：

1、針對媒體資訊的管控：也就是從根本上，對恐怖份子宣傳的工具進行管理。近年由於網路、資訊的普及，恐怖份子常常使用網路以宣傳其思想，並藉由此作為吸收、慫恿一般民眾的參與。為了杜絕此危害，中國政府對新疆地區網路的管控實施嚴格管制手段。

2、反恐大眾化：新疆地區面積廣大，致使公安部門在徹查方面時有著地理上的不便利性。且由於恐怖份子具有的異常性，對於以村、鎮為單位的新疆地區來說，民眾的通報檢舉會使政府防範恐怖主義的機制更為有效。鼓動社區民眾，參與或是檢舉恐怖份子，對反恐可以說具有事半功倍的果效，可以由新疆八．三圍剿看出，民眾參與反恐的動員力及效率。因此中國放棄以往於村增設公安人員的做法，逐採取與民間配合的反恐作為，提供獎金以獎勵支持民眾，並配合對恐怖份子的攻訐宣傳，以達到反恐大眾化的效果。

[227]陳育濤，「東突恐怖勢力活動的新動向及防範對策」，新疆警官高等專科學校學報，第 30 卷第 1 期（2010），頁 6-7。
[228]參考中華人民共和國外交部網站，＜http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/dszlsjt_602260/t1165591.shtml＞，2015/3/15。
[229]劉漢太，中國打擊東突報告，（新疆：新疆人民出版社，2003），頁 296-97。

3、國際反恐合作的加強：目前中國面臨到的恐怖襲擊，雖以境內為主，但相關的恐怖組織卻多少與境外的恐怖組織有所關連。由於中國在新疆的反恐管制，使境內恐怖份子漸往國外發展，並試圖利用國際媒體發聲，以達到雙重效果。因此中國加強了與國際合作的程度，提升以往的聯合演習程度，並透過更多管道的合作來針對恐怖份子進行壓制。

（二）建構有效的預警機制：對於國內恐怖攻擊，中國目前最缺乏的就是情資的獲取，也就是預警機制的不完全。針對莎車七．二八事件後，中國開始對預警機制的領域有所警惕，並積極的建立完善的預警體系。主要是針對信息獲取，就是利用現有恐怖組織的消息，以及他國所提供的情資，在此範疇上建立預警信息架構；[230]信息分析研判，體現在信息的整理、分類及鑑定、評估，以確保預警情資的真實性，並能將其運用作為反恐行動的指標；以及反恐資訊的發布，從這些方向進行預警機制的建設，提早對恐怖攻擊做準備外，也可以減低攻擊所造成的傷害，最大程度抵銷恐怖攻擊的破壞。

（三）反恐專責法設立的討論：近期中國面對到的恐怖攻擊，就程度、種類以及範圍等方向來說，都有趨向複雜、破壞力強等層次，[231]中國究竟需不需要反恐相關的專法，也是一直被提出的問題。除了依法行政的精神，設立專責反恐法也可使法恐更為有效。自莎車七．二八事件後，中國國內對反恐相關法規的討論主要可以體現在：恐怖主義關聯罪，也就是與恐怖份子密切相關的人員之懲戒；恐怖主義行為罪，因應各類恐怖主義的產生，對不同類型恐怖攻擊加以定義，包括金融恐怖主義、網路恐怖主義等；恐怖主義的罪行減免，也就是所謂因恐怖份子的自首、自白，防止更大恐怖攻擊危害，對相關自首及自白人士的減免條款。近期，中國正在制定反恐法，並依循國際慣例，但在反恐專業法的設置上，仍面對到許多問題，包括對權力的過度限制等，遭到不少外國媒體的抨擊。[232]

[230]魏永忠，「論城市社會安全與穩定預警等級指標體系的建立」，中國人民公安大學學報，第 4 期（2010），頁 150-56。
[231]蘇琦，「依法反恐才能有效反恐」，華夏時報，第 18 版（2014），第 1-2 頁。
[232]Scott Livingston, “The Implications of China’s Draft Anti-Terrorism Law for Global Technology”,

貳、莎車七．二八事件後的反恐政策評析

中國在七．二八事件後，對國家所造成的反恐回饋，就反恐核心來說，可以將其整理為：反恐機構、反恐政策、配套措施等三大部分。

一、反恐機構：在反恐機構的部分，中國仍是以中央為反恐協調領導小組、公安部的反恐局；地方為公安機關為打擊恐怖主義為主的機制。[233]而各地區的軍隊、海關、入出境管理或外交、武警部門則是負責配合公安機關的反恐作為。於莎車七．二八事件後反恐機制的架構職能等、並無太大的改變。

二、反恐政策：反恐政策上，跟以往相比，中國目前著手於建立更完善的防禦體系及預警機制。於反恐防治來說，是採取多元防範的作為，除了媒體的限縮、反恐的宣傳等舊工作外；自莎車七．二八事件後，中國更積極利用與民間整合，除了大幅度增加地方民眾的反恐意識、預警做為等工作外，更利用民眾對恐怖主義的抵制以達到抑制恐怖主義活動據點的功效。

三、配套措施：主要是針對反恐怖主義相關的組織法、命令規章等作為。自七．二八事件後，中國便積極地展開反恐專門法案以及相關專職組織的建立，但就實質面上來說，相關的專門法規仍未於起步階段，莎車七．二八事件僅有助中國「加速」催生反恐法案的設立。

IAPP, ＜https://privacyassociation.org/news/a/the-implications-of-chinas-draft-anti-terrorism-law-for-global-technology/＞,2015/5/7.

[233]中華人民共和國公安部官方網站，＜http://www.mps.gov.cn/n16/index.html＞，2015/4/27。

自莎車七·二八事件後，我們可以將中國對其國家反恐作為所做的調整進行整理，並與事件前的反恐核心做比較，可以發現到，莎車七·二八事件對中國反恐核心的影響並沒有非常顯著，僅在反恐政策面上有差異。但在莎車七·二八事件的反恐政策上，對其他系統卻有著非常大的影響，筆者將在下部分對其進行討論。

國立政治大學
National Chengchi University

參、莎車七．二八事件反恐政策之影響

新疆莎車七．二八事件，對於中國新疆反恐是一重大的里程碑，除了就規模上是近年最大的一次攻擊，也是對新疆地區矛盾激化的例證。就其非政治面的影響，可列為以下：

一、新疆地區社會分化：莎車七．二八事件造成該地區人民的嚴重分化，起因於中央政府長期於新疆地區推行的高壓政策，致使新疆地區人民的分化，漢族與其他民族之間的衝突日益增多，反而對恐怖主義有著生成有著助長性的作用。而莎車七．二八事件發生時，政府對新疆地區民眾的種種強制性措施，更造成了新疆地區種族的分化。[234]基本上，中國的反恐措施，大多從反恐的實質面向著手，著重在恐怖主義的防範以及打擊，恐怖主義生成的原因比較少關注。在反恐行為過度偏頗，忽視新疆地區民族衝突，施行差別對待的民族策略，致使新疆地區的漢族、維吾爾族的民族分裂更加嚴重。[235]

二、反恐社會化：中國深入新疆地區的反恐宣傳，隨著中國近期與國際合作、加強上海合作組織的打擊恐怖主義等席維措施，以及對新疆當地媒體的限制，開始收到效果－反恐逐漸邁向社會化、民眾化。反恐社會化的因素源自新疆地區的易被煽動性：新疆產業以農、牧等基礎一、二級產業為主，民眾的教育率也低於其他行政區。[236]因此對於中國一方面利用部段的宣傳恐怖主義的危害、破壞；另一

[234]駱亞，「新疆莎車暴力事件，世維會，維族人遭中共種族屠殺」，大紀元，＜http://www.epochtimes.com.tw/n98757/%E6%96%B0%E7%96%86%E8%8E%8E%E8%BB%8A%E6%9A%B4%E5%8A%9B%E4%BA%8B%E4%BB%B6-%E4%B8%96%E7%B6%AD%E6%9C%83-%E7%B6%AD%E6%97%8F%E4%BA%BA%E9%81%AD%E4%B8%AD%E5%85%B1%E7%A8%AE%E6%97%8F%E5%B1%A0%E6%AE%BA-.html＞，2015/3/16。

[235]Justine Drennan, “Is China Making It’s Own Terrorism Problem Worse”, *Foreign Policy*, Feb 2015, pp. 20-25.

[236]參考中華人民共和國國家統計局網站，＜http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/＞，2015/3/16。

方面祭出高額獎金、鼓勵措施等手段已收到其成效。以新疆莎車七・二八事件為例，後續參與官方圍捕恐怖份子的人數，竟高達三萬人。[237]配合民眾共同反恐所達到的成效，對於中國日後的反恐來說，可說是相當具有指標性作用。

三、恐怖主義的兩極化：恐怖主義的極化，意味著將恐怖主義與反恐各自極端化，也就是將恐怖主義中的模糊地帶消除，建立出恐怖主義兩極化的體系。中國自九・一一事件後，便積極地與國際反恐聯合，一方面在與運用其他國家的經驗、資源等，藉雙邊、多邊合作下提升本國的反恐實力，另一方面也為了安定中國內部不穩定因子：新疆及西藏等獨立問題，藉由將民族分離主義與恐怖主義做聯合，利用國際環境穩定內部因素。可以由中國近年來的官方發言看出其積極與國際合作的趨勢。[238]自莎車七・二八事件後，中國更積極地運作將新疆獨立份子納入恐怖主義的範疇，並將國內幾起恐怖活動事件歸責於所謂的「三股勢力」恐怖份子，以爭取國際支持，共同打擊。但此舉卻造成了民族隔閡，不僅因中國近年力行宣傳恐怖主義危害以及東突恐怖組織對社會的破壞，造成民眾仇視恐怖主義的心理，進一步仇視非漢族的其他民族；另一方面也因為中國對新疆地區新疆族裔的過度強制性管制措施，導致眾多新疆人的不滿，進一步使新疆問題擴大。[239]

[237]洪琳，「三萬群眾圍堵，展現反恐可觀力量」，京華時報，＜http://epaper.jinghua.cn/html/2014-08/04/content_110336.htm＞，2015/3/16。
[238]張斯路，「呂新華：中國一貫主張國際社會應該攜手打擊恐怖主義」，CRI 國際新聞，＜http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/42071/2015/03/02/5951s4886597.htm＞，2015/3/16。
[239]許銘洲，「德媒：新疆維吾爾人大逃亡，離棄中國奔向土耳其」，本土新聞，＜http://localpresshk.com/2015/02/%E5%BE%B7%E5%AA%92%EF%BC%9A%E6%96%B0%E7%96%86%E7%B6%AD%E5%90%BE%E7%88%BE%E5%A4%A7%E9%80%83%E4%BA%A1-%E9%9B%A2%E6%A3%84%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A5%94%E5%90%91%E5%9C%9F%E8%80%B3%E5%85%B6/＞，2015/3/16。

新疆莎車七．二八事件，承上所述。對中國的政治、社會等系統產生重大的影響，但在反恐體系上，卻無太大的改變。主要是中國對於反恐架構的陌生，恐怖主義的發展，於中國僅是近幾年來才開始產生危害的問題，加者，對於所謂「三股勢力」概念的混淆，更複雜化中國反恐的體系。雖無實質上的調整，但此次的莎車七．二八事件，卻對中國反恐意識有著相當大的衝擊，肇因於國際恐怖主義的擴散，恐怖主義問題逐漸成為一國際性問題，因此在各國反恐機制上，也逐日形成跨區域、跨國家的整合。此次事件所代表的意義，就是加速了中國反恐法案與中國安全機制的建立，尤其是與其他國家建立國家安全面，協調聯繫機制的相關作為。以下部分，將就中國在此目的下成立的國家安全委員會作介紹，並討論其與反恐之間的關聯。

國立政治大學
National Chengchi University

肆、國家安全委員會的創立

中國於中央第十八屆三中全會中，討論關於設立國家安全委員會等議題、事項，以改善、完善國家安全機制的措施，並維繫國家安全戰略等國際層次。國家安全委員會，主要的意旨在於：防範世界化下的國家安全危機，雖然名稱、細部功能的不同，但世界各國均有設立類似國家安全委員會的部門。[240] 中國現階段針對國際安全等議題的機制，大多是臨時的機構。以反恐層次來說，中國也具有一些預警、防範以及執行反恐任務的專職機構，但大多數不具有一獨立管理機制，而是分散在政府各部門、軍事部門中。

面對經濟的蓬勃發展，國家安全元素的改變，使其範疇逐日廣泛。但相對來說，面臨到的問題也日益嚴重，安全問題，衍生成為依綜合性的討論研究。自美國發動所謂的「反恐聖戰」後，世界恐怖主義逐漸結合，國際恐怖主義的滲透，使中國內部恐怖主義產生改變。近年來，涉及中國國家安全重大危機的恐怖攻擊事件，大多具突發性、擴散性等特質，恐怖攻擊所需要處理的層次、涉及的領域也都較以往更為複雜。自新疆莎車七．二八事件後，中國政府對於國內現有反恐機構、反恐政策及反恐配套措施逐一進行審視，檢討現行反恐作為的缺失，從而訂下了制定國家安全委員會的必要。對於中國來說，建立一專職、更具綜合應變能力的應對機構是勢在必行的趨勢，對於中國整體安全來說，也會更具有果效。[241]

國家安全委員會的成立，不僅可以將國家安全的建設提升，更可以簡化相關聯繫、程序上的繁瑣，維繫國家安全的穩定能更有效率。於二０一四年一月二十四日的中央政治局會議，即對國家安全委員會的設置以及基本架構進行討論，並

[240]美國的國家安全委員會、俄國的俄羅斯聯邦安全會議、日本的國家安全保障會議、法國的國防委員會、德國的聯邦安全委員會…，均設立絲質國家安全之部會。

[241]蔡裕明，「反恐與維穩：新疆恐怖事件與近來中共反恐作為之研究」，戰略與評估，第五卷第三期（2014），頁 79-81。

明訂出其所具有的角色地位。[242]對於中國來說，國家安全委員會，除了統籌國內、國外安全事務功能外，更是結合了各政府機關、情治部門的一統和型機構，更是未來中國打擊恐怖主義的一重要決策核心。

現階段國家安全委員會，除了深具維持政治安全以及社會穩定的雙重任務，更包含了中國發展利益，領土完整以及周遭環境安全、國際利益的協調等重任。[243]筆者將其主要職能整理如下：

一、制定安全工作方針：也就是分析整體中國內、外部環境因素，針對安全方面制定出整體工作目標。也就是在國際環境開放下，衍生出的非傳統性問題，包括經濟、金融、能源、汙染、恐怖主義等，建立出除了面對傳統軍事危害之外的新安全機制。

二、制定及實施國家策略：針對中國安全目標，規劃及運用、統合國家資源以達到管理、指揮、分配的效果。主要是對國家安全戰略，將綜合情勢帶入做考量，，除了具有多元性的特性，更可進一步做問題系統化的相關研究。

三、重大議題研究：具有特殊性質，主要針對中國內部的重要事件，也就是恐怖攻擊行動，以及其他分離主義問題的研究，統合國內各部門之資源、情報並結合其他相關部門，藉以討論出如何解決這些議題的功能。

[242]國家安全委員會是中共中央關於國家安全工作以及決策、協調相關事務、議事的機構，主要是向中央政治局、中央政治常務委員會負責，並統籌協調涉及國家安全的重大事項及相關工作。
[243]王子暉，「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，＜http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm＞，2015/3/25。

總體來說，中國國家安全委員會，具統籌整體的功能，包括對各類事務政策的協調，以建立全面性的架構、就國家安全問題，擬定相關方針或給予意見的諮詢，以及審議國家和社會的安全建設，並制定統一的國家安全政策，介意確保國家、社會利益的維繫。在國家安全機制上，有著不可抹滅的特殊存在性。隨著國際化的發展，國家安全委員會的腳色也日漸吃重，就力量來說，所佔有的類項、職能也逐漸擴大。

因為此次新疆莎車七·二八事件，間接的加速了中國國家安全委員會的成立，現行國家安全委員會，僅是一草創階段，就職能、角色以及強制力等方面來說，仍在實施中的程序。就執行面來說，國家安全委員會乃是以打擊恐怖主義為主，針對反恐怖主義相關領域的討論。以打擊恐怖主義來說，藉由國家安全委員會的成立，可以在整體上統合運用國家資源、配合國際資源的交換等，藉以達到最大反恐效用，在遏止恐怖攻擊的傷害來說，也比以往更有效率。

國立政治大學 National Chengchi University

第四節　小結

本文將政治系統論，應用在對中國莎車七．二八事件進行討論，並針對其反饋效果進行研究，中國因反恐而造成的再輸出，筆者主要以國家安全委員會的設立為方向。中國反恐，肇因其長期以來的無效率、經驗不足等問題，一直是中國國家安全的嚴重問題，近年雖有改變的趨勢，並積極地參與其他國家的維安演習，藉以提升本國的反恐機能，但仍缺乏一整體規劃、督導機制。因此，利用國家安全委員會，將有助於中國在國家安全領域的維繫，對反恐來說，也將大幅地提高總體效能，進一步抵制恐怖主義的危害。

現行中國面對的恐怖主義，肇因於所謂的「三股勢力」，其中以極端宗教、分離主義為主，其訴求在爭取一宗教、民族的獨立國家。但目前現行政策，首先，中國的邊疆、民族政策，仍具有歧視的因子存在，雖官方媒體極力撇清，但大抵中國分離主義的暴亂是以族裔衝突為主；再者，是中國區域發展的不均，因為首都、近海城市的過度開發，導致中國區域的極度不均，雖近期已有「西部大開發」政策的暢行，但仍可看出個都市的不均；最後，則是中國反恐政策的不足，從機制、體系以及反應、情報等和其他國家相比，中國均稍略遜。但近年來，中國對於恐怖主義概念的模糊，才是致使中國反恐不彰的主因之一，對於國內民族衝突、宗教衝突或是真正因恐怖攻擊造成的暴亂，在界定上十分不清楚，以至於有反應遲緩的問題。對中國來說，在打擊恐怖主義之前，必須將恐怖主義的概念界定清楚，才能在反恐上有更清楚的邏輯，執行上也會更有效率，一味的將分離主義、宗教團體歸類於恐怖主義的範疇，只會使在界定恐怖主義上出現混亂的局勢。

針對中國反饋的討論，將在第五章結論的部分與俄羅斯反恐政治系統做比較，並做進一步的整理，討論反恐政治系統的實踐與效果。

國立政治大學
National Chengchi University

第五章 結論

俄羅斯與中國，具有類似的國家規模，由多個民族所構成，政治上也是較不具自由的體制；另一方面，俄羅斯與中國同樣也面對來自分離恐怖主義的威脅。因此本文選用俄羅斯與中國的恐怖攻擊案例做研究，藉以建立反恐政治系統的架構。

本文利用政治系統架構，導入反恐案例討論，即為改善反恐機制的不足性，利用政治系統的完整架構：輸、入輸出以及反饋，對恐怖主義加以分析，即可得知相關資料以及研究，甚至可將其反恐作為之影響加以討論研究，針對其優、劣討論，對反恐之成效進行分析，以期達到更為有效率的反恐效果。

案例方面，以國家恐怖攻擊為例證，俄羅斯方面選用的是別斯蘭事件，是俄羅斯近年最具代表性的案例之一，也是其反恐史上重要的里程碑，俄羅斯案例主要是針對別斯蘭攻擊做討論，利用反恐政治系統導入別斯蘭事件做研究；此外，中國則是對新疆莎車七．二八事件做討論，莎車七．二八事件，是中國反恐史上攻擊傷亡最嚴重、擴及範圍最大的一次事件，也是中國恐怖攻擊最具代表性的事件，此次事件也是結合反恐政治系統的輸入、輸出及反饋進行討論本文採用此二具有代表性的案例，應用在所謂反恐政治系統之架構上，分別對其系統之輸入、輸出以及反饋進行研討，並將其條目個化，以利相關延伸討論。筆者將俄羅斯及中國反恐政治系統做整理，將其一同整理如下表 5-1。

表 5-1 俄、中反恐政治系統之異同

	俄羅斯：別斯蘭事件	中國：莎車七・二八事件
反恐輸入：同	1、國內因素：民族分離型恐怖主義。 2、國際因素：國際恐怖主義的擴張之影響。	1、國內因素：屬於民族分離型恐怖主義。 2、國際因素：國際恐怖主義的擴張之影響。
反恐輸入：異	無特別差異。	無特別差異。
反恐輸出：同	1、俄羅斯的反恐輸出：中央處理、執行；對現場媒體的控制、限制。	1、中國的反恐輸出：由中央指揮，調派武警鎮壓；對現場媒體的限制。
反恐輸出：異	1、俄羅斯反恐執行：以談判、武力雙重手段。	1、中國反恐執行：純以武力打擊。
反恐回饋：同	1、對車臣的影響：民族問題的擴大、國際恐怖主義的滲透。 2、俄羅斯反恐機制缺失：貪腐問題、反恐經驗不足以及機制制度問題。 3、國際合作：事件後加強與其他國的反恐合作。	1、對新疆的影響：民族衝突的劇烈化、恐怖主義的國際化。 2、中國反恐機制缺失：貪腐問題、反恐訓練不足，反恐體系管理問題。 3、國際合作：事件後與其他國家的合作。
反恐回饋：異	1、對俄羅斯的影響：反恐體制的改革，對國內政治的改革，包括行政體系的改變。	1、對中國的影響：籌畫國安全委員會的設立，以提升中國反恐效能；反恐相關法案的籌設。

資料來源：筆者自行整理

俄羅斯與中國，就兩次案例上的討論，主要的異同點除了恐怖組織的差別，以及地域的差別等不可變因子外，還包括了反恐政策的執行以及造成的再輸出現象，而其中又以其在輸出效果為主要研究重點。

首先，對俄羅斯來說，因別斯蘭事件後，其反恐方向調整的主要影響就是造成政府中央集權。由普京的行政改革就可獲知一二，不論從縱向、橫向來觀察，俄羅斯均呈現中央集權的趨勢。因應國際恐怖主義破壞的擴大，俄羅斯國家反恐機制也逐漸增強、集中，逐造成了俄羅斯總統權力擴大的傾向；另一方面，對中國而言，對應莎車七．二八事件後的反恐政策，讓中國體現到國家安全觀念的不足，也就是對新型態國際安全的準備缺乏。因此，自莎車七．二八事件後，中國就開始籌備國家安全委員會的設立，除了針對相關國際安全問題的涉略外，主要就是因應恐怖主義對中國的危害，試圖建立一個更有效、全面的國家安全體系，並積極發展反恐相關政策執行、實施。此外，若從俄羅斯與中國的反恐回饋部分來討論，可以發現到，兩者均有造成國家權力膨脹的影響。只是在於國家行政體系的差異，以及造成影響的方式不同。對俄羅斯，承本文章節所述，可以明顯由國家政策、相關網站或評估報告等，發現其國家權力集中的趨勢；對中國，雖不能以數據、量化的概念呈現，但基本上隨著國家安全委員會、相關的國家安全法案、反恐專法等陸續實施後，勢必會對中國國家權力分配造成影響，在發展過程中，必然會在相當程度上會使中國決策核心權力擴大。

最後，就反恐政治系統分析來說，可以從本文的案例中對其效果進行審視，並加以檢討。以將其完善化，針對反恐政治系統的缺失作調整，並做補強，以便將來運用在恐怖主義分析能更準確。反恐政治系統各部分條目的檢討，依照輸入、輸出及反饋整理。

一、輸入

利用反恐政治系統，可以將恐怖主義與反恐相關政策的各面向更加細部的討論，並在輸入、輸出的部分加以區別。由上表可知，俄羅斯與中國，雖具同樣要素的恐怖主義攻擊，但因時空、背景的不同，在反恐的相關表現仍會有些許差異，因應國家政策的相異，導致反恐輸出造成的反饋之歧異；又因各恐怖活動的不同，在反恐回饋上也會有不同的效果。故在討論上，應參酌更多不同因素加以區別，現今國際化的社會，當下各國面對的恐怖主義，大多與國際動向密切相連。隨著國際恐怖主義的發展，意欲有往此方向發展的跡象，因此在反恐政治系統的輸入項目來說，更要將其他客觀因素考量進入，筆者將影響輸入項目的因素整理如下：

（一）、國際情勢的發展：國際社會的成長，不僅在科技面，在意識型態上也產生擴散效應。首先，與人權相關議題的重視，因網路使用的普及，各國內部均產生人訴求的浪潮，並間接地助長民族主義的復甦，以俄、中為例，複合式國家內的民族獨立要求逐漸增多，在政治上明顯的表現出個民族自治的訴求，建立民族專屬的國家即成為現今熱門議題；另一方面，網路科技的發達，對宗教來說也造成其多元化的發展。相比與從前，現在的宗教有著多元化、複雜化的趨勢。在多種類宗教的互相衝擊下，發展成為極端宗教團體的機會比以往更高，網路媒體的傳播，使此極端宗教在宣傳上、煽動上更具效果，而極端宗教的發展，往往到最後成為恐怖主義的溫床，現今發展劇烈的國際恐怖主義基礎，其占大部分因素即為極端宗教團體的刺激。總之，在考慮反恐問題的成因時，必須考量到國際情勢的發展以及其他領域的交互影響，尤其是現今科技的發達，透過科技的傳播，易造成所謂的「骨牌效應」，對恐怖主義產生劇烈的影響。

（二）、國際衝突的擴大：隨著現今國際多極化社會的發展，逐漸形成了迥別於冷戰時期的另一種國際社會面貌，在爭取國際權力的競爭下，國與國之間、區域與區域之間、大型聯盟之間的衝突逐漸擴大。而日益增加的國際衝突，在相當程

度上，會造成恐怖主義擴散的機會增加。從兩個面向分析：首先，對於權力目標相似國家而言，擁有共同目標，更可以有效加強其聯盟，並藉由共同目標排除其他非關聯性競爭者。從美國所發動的「反恐聖戰」即可見端倪，一方面可藉由反恐，擴大本身勢力，一方面可藉反恐增加與其他國家的合作；再者，對於權力目標差異國，支持其他國家內部的「反對者」勢力，勢必會削弱該國家國力，以達到降低其競爭力的效果，在支持的程度上、界定上問題，及會造成所謂的支持其他國家內恐怖主義問題產生，美國、蘇聯在冷戰時期即做過類似手法，藉支持他國內部反對派以造成其他國家威脅。因此，在輸入項目的考量，更因對恐怖主義有更明確的界定，尤其是因衝突而產生的界定問題，更易引起誤會。

反恐具有的重要性以及其特質，因應各國面恐怖主義的些許差異，對其造成的不同影響，筆者認為不該將恐怖主義大類別的區分，而須將其細部規畫進行討論，並依據其案例的不同做分類，才符合恐怖主義的特色。更進一步來說，才能針對恐怖主義的不同特性加以抑止，僅就恐怖主義生成類型、發動攻擊之手段等加以分類，會造成反恐政策的失調，導致國家反恐體系的混亂，使國家無法進行有效反恐作為。僅就本文來討論，同樣具有極端民族分離主義、極端宗教分離主義以及與國際恐怖主義掛鉤的俄羅斯車臣恐怖份子，與中國東突恐怖份子，在本質上、訴求上以及手段上即有不同作為，若僅以恐怖主義生成方式加以定義，歸結其反恐策略，頗有不足。

國立政治大學 National Chengchi University

二、輸出

從反恐系統的輸出項目來說，反恐相關的發展，對國家來說是一種綜合治理的現象，也就是無法以單一方式處理的問題。對根絕恐怖主義來說，無法僅利用軍事能力予以鎮壓、逮捕，而須以一個更具綜合方向的思考邏輯應對，其中包括政府反恐的體制、機制以及相關各方面的改革。現代國際恐怖主義的解決之道，或是國家內面臨到恐怖主義威脅的解決方法，需要考量更廣泛的層次，因此在國家制定反恐政策來說，不能僅就實行打擊面向來做研究，須考慮到其他面向的影響：

（一）外交面：考慮國與國之間的合作、協調以及聯繫機制，利用外交手段因應恐怖主義威脅。

（二）經濟面：國家內部基礎經濟的建設，民生相關工程的投資以減少國內人民不滿之情緒，藉以抑制恐怖主義的孳生。

（三）教育面：教育文化事業的發展、宗教文化的相關政策，甚至婦女或孩童地位的改善等措施，都會對打擊恐怖主義造成影響。

（四）政治面：關於國家內部少數民族的治理，各項政策的實施以及完整配套措施，於恐怖主義是至關重要的議題。

國立政治大學 National Chengchi University

由上述可知，恐怖主義的應對不僅是國家內部問題，更是區域、國際的整體多元問題，也就是現代日益重要的綜合性安全問題。綜合性安全問題，包括國防安全、社會經濟、政治法律、文化宗教或環境生態，甚至是科技訊息等層面的涉獵。反恐面向的討論，也須利用綜合安全的角度進行審視：

（一）國際綜合安全：複雜多變的國際環境，單一國家的行為，往往會造成所謂的蝴蝶效應。在考量反恐政策時，應利用國際的觀點進行審視，而非僅就處理國家內部問題的態度面對。

（二）整體安全建構：從恐怖主義的歷程發展，可以看出其發展是具有動態性的表徵；相對的，國際社會的變動也具有動態的特質。安全的內容、條件及隨之改變，也就是傳統因素與非傳統因素的融合，因應國際形勢的改變，進一步影響恐怖主義的特質，因而在分析恐怖主義時，必須要考量其多變性、動態性，整體對國家安全進行架構，在基本框架上進行延伸，因應不同動態因素調整安全政策，方能有效削減恐怖勢力危害。

國立政治大學 National Chengchi University

三、反饋

在反饋的部分，由反恐政治系統分析，可以清楚得知國家反恐政策帶來的影響，包括對政治系統內部，以及其他系統環境的影響，都可以由政治系統中推導出。藉由反饋項目，可查驗國家反恐政策實行的成效，以及對反恐的力度、範圍等作評論，並依照其不同結果調整政策方向。

但從本文案例來看，反饋的部分，由於本文選用的是恐怖攻擊事件以及相關政策，因此在實際影響之討論，會稍有偏誤。以俄羅斯而言，別斯蘭事件後的中央集權政策並非能用一段時間做為表現，亦即其關係的建立乃需使用一連續的時間進程做研究；此外，對中國來說，反恐政策執行與中國國安委員會等綜合安全機制間的關係，僅能使用間接方法做印證，無法直接證明新疆七．二八事件與其之間的關聯，也須將其時間軸延長做討論。由於恐怖主義及反恐是依連續不斷的研究，反饋的部分，僅以單一案例進行定義、統整，會有所不足；另一方面，就其再輸出項，本文所選用的是質化研究，佐以少部分量化數據，在資料的證明力上也比較無法直接建立關聯、結果。因此，在反恐政治系統的反饋中，範圍以及數據的處理上必須再進行調整，方能建立更完整的反恐研究。

國立政治大學 National Chengchi University

由於反恐領域的冷門，各項資料的不足。本文針對的兩個案例，俄羅斯車臣及中國新疆，即有數據不足的缺憾。對於相關資訊的封閉，雖為國家政策之故，但也因現今社會對恐怖攻擊的不重視所引起，恐怖主義橫跨傳統安全以及非安全等領域，涉及範圍廣，故在界定上會使人模糊，以致相關資料的不足。[244]筆者在撰寫本文時，數據上相關資料的引用極為缺乏，對於本文的完整性有所影響；酌以大量反恐相關文獻，新聞報導做補充，採用質化研究的方法進行整理，試圖利用質化概念作反恐政治系統之建立，以喚起對恐怖主義危害的重視。

台灣雖為恐怖主義的威脅，但身為國際大家庭成員的一分子，國際問題的解決，也須適度的參與。再者，國際恐怖主義的威脅，已有逐日擴大的趨勢，台灣或許無法成為其攻擊目標，但相當有可能成為，恐怖組織的中間國家，被利用作為轉介資源、休息、整理計畫的地方。因此，對於恐怖主義的危害，也需更加重視，本文希望藉由筆者的研究，達到一拋磚引玉的效果，企望各界對恐怖主義主題能更加重視，針對未來的研究方向，可以結合更具科學性的方法，利用大量的科學方法進行分析，達到更精準的研究效果；在未來，更期望能對恐怖主義相關資料做整理，建立「恐怖主義研究資料庫」，在進行相關研究上，能更加便利、效率。

國立政治大學 National Chengchi University

[244]各國所謂軍事支出資料，僅對傳統軍事武器、人員或相關裝備等資料的整理、表繪等，無針對恐怖主義防治的專項討論、資料建構。

國立政治大學
National Chengchi University

參考書目

壹、中文書目

方雷等，政治科學研究方法概論，（北京市：北京大學出版社，2011）。

王逸舟，恐怖主義溯源，（北京：社會科學文獻出版社，2009）。

王鳳鳴主編，反恐指揮，（北京：人民大出版社，2003）。

中華人民共和國民政部，中華人民共和國鄉鎮行政區劃簡冊，（北京：中國統計出版社）。

汪毓瑋，恐怖主義與國家安全，（台北市：幼獅出版社，2007）。

汪毓瑋，國際重要恐怖活動與各國反制作為大事紀，（台北市：幼獅出版社，2006）。

李大光，中國安全抉擇，（北京：石油工業出版社，2002）。

李琪，東突分裂主義勢力研究，（北京：中國社會科學出版社，2008）。

李偉（主編），恐怖主義與反恐怖鬥爭理論探索，（北京市：時事出版社，2002）。

李慧智，反恐學，（北京：人民大出版社，2003）。

胡聯合，當代世界恐怖主義與對策，（北京：東方出版社，2001）。

胡逢瑛、吳非，蘇俄新聞傳播史論，（台北：秀威出版，2006）

高敬文，質化研究方法論，（台北市：師大書苑出版部，1996）。

許禎元，政治學研究與網路應用，（台北市：立威出版社，1998）。

陳伍國、劉向暉等著，新疆往事，（北京：當代中國出版社，2006）。

陳柏璋，教育研究方法的新取向-值得研究方法，（台北市：南宏圖書公司，1990）。

張金平。國際恐怖主義與反恐策略，（北京市：人民出版社，2012）。

盛世驥，蔣介石的封疆大吏－我家大哥盛世才，（台北：萬卷樓圖書出版社，

2000）。

趙秉志，國際恐怖主義犯罪及其防治對策討論，（北京市：中國人民公安大學出版社，2004）。

廣祿，廣祿回憶錄，（台北：台北傳記文學社印行，1964）。

潘志平等著，東突的歷史與現狀，（北京：民族出版社，2008）。

潘志平，東突的歷史與現狀，（北京：民族出版社，2008）。

鄭端耀，布希政府出兵伊拉克決策制定研究成果報告，（台北：政治大學國際關係研究中心，2004）。

劉漢太，中國打擊東突報告，（新疆：新疆人民出版社，2003）。

劉學兆，正視紛爭下的新疆問題，（台北：致知學術出版社，2014）。

劉學兆，新疆恐怖活動活動真相，（台北：致知學術出版社，2014）。

安德烈．索爾達托夫（Andrei Soldatov）、伊琳娜．博羅干（Irina Borogan）著，臧博、吳俊譯，誰在掌握俄羅斯，（北京：中信出版社，2011）。

David Miller，鄧正來等譯，布萊克維爾政治學百科全書，（北京市：中國法政大學出版社，2002）。

Shively W. Phillips，新知譯，政治科學研究方法，（上海市：上海人民出版社，2006）。-

國立政治大學 National Chengchi University

貳、中文期刊

王秀梅，「依法打擊東突勢力，切實維護國家穩定：兼論煽動民族仇恨，民族歧視罪的完善」，法學評論，第 6 期（2011），頁 109-116。

金箴，「新疆公安機關對打擊三股勢力的總體策略哲學思考」，吉林公安高等專科學校專報，第 5 期（2005），頁 38-42。

易君博，「政治學中的決策研究法」，憲政思潮，第五期（1969）。頁 17-42。

洪沙，「維吾人談暴力頻生的原因」，大事件，第 27 期（2014）。頁 148-163。

孫先偉，「東突恐怖勢力的活動特點，以及其對我國安全環境的影響」，中國人民公安大學學報，第 1 期（2004），頁 82-91。

孫鵬，「武警反恐怖鬥爭研究：關於東突恐怖主義及其對策的探析」，武警工程學院學報，第 18 卷第 3 期（2002），頁 14-20。

徐濱，「論東突產生的根源及應對措施」，西北工業大學學報，第 22 卷第 4 期（2002），頁 5-7。

陳育濤，「東突恐怖勢力活動的新動向及防範對策」，新疆警官高等專科學校學報，第 30 卷第 1 期（2010），頁 4-8。

黃澗秋，《恐怖主義的內涵及期懲治原則》，社會科學家，第 17 卷第 2 期（2002），頁 28-36。

馮躍民，「反恐研究：東突恐怖勢力的現狀與對策分析」，武警學院學報，第 19 卷第 3 期（2003），頁 48-60。

趙竹成，「俄羅斯聯邦選舉制度與總統職權」，問題與研究，第四十五卷，第一期，2006，頁 53-80。

趙常慶，「中亞國家關係現狀分析」，國際關係，2002 年第四期，頁 16-19。

魯瑞海，「-331 人質之痛_俄羅斯別斯蘭人質事件評析」，輕兵器，十九期（2012），頁 68-80。

蔡裕明,「反恐與維穩:新疆恐怖事件與近來中共反恐作為之研究」,戰略與評估，第五卷第三期（2014），頁 77-82。

魏永忠,「論城市社會安全與穩定預警等級指標體系的建立」,中國人民公安大學學報，第 4 期（2010），頁 148-58。

蘇琦，「依法反恐才能有效反恐」，華夏時報，第 18 版（2014），第 1-2 頁。

國立政治大學
National Chengchi University

參、英文專書

Abrams Norman, Anti-Terrorism and Criminal Enforcement（Minnesota：Thomson West Press,2003）

Babbie Earl, *The Practice of Social Research*（California：Wadsworth Cengage Learning, 2010）

Doswald-Beck Louise, Human Rights in Times of Conflict and Terrorism,（New York：Oxford Press,2011）

Bolt J. Paul, *The United States, Russia, and China：Confronting Global Terrorism and Security Challenges in the 21st Century*（London：PSI Reports, 2008）

Combs C. Cindy, *Terrorism in the Twenty first Century*（New Jersey：Prentice Inc, 1997）

Dunlop B. John, *Russia Confronts Chechnya：Roots of a Separatist Conflict*（Cambridge：Cambridge University Press, 1998）

Easton David, *A Systems Analysis of Political Life*（New York：Wiley Press, 1965）

Galeotti Mark, *The Politics of Security in Modern Russia*（Burlington：Ashgate Publishing, 2010）

Gilbert Paul, *Terrorism, Security and Nationality：An Introductory Study in Applied Political Philosophy*（London：Routledge Press,1994）

Gomat Thomas, *Russian civil-military relations：Putin's Legacy*（Washington：Hopkins fulfillment Service, 2008）

James Hughes, *Chechnya：From Nationalism to Jihad*（Philadelphia：University of Pennsylvania Press, 2007）

Krueger B. Alan, *What Makes a Terrorist—Economics and the Roots of*

Terrorism（New Jersey：Princton University Press, 2007）

Landry F. Pierre, *Decentralized Authoritarianism in China*（New York：Cambridge University Press, 2008）

Levitsky Steven and Way A. Lucan, *Competitive Authoritarianism*（New York：Cambridge University Press, 2010）

Linz J. Juan and Stepan Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation：Southern Europe, South America, and Post－Communist Europe*（Maryland：Johns Hopkins University Press,1996）

Medina M. Richard and Hepner F. George, *The Geography of International Terrorism：An Introduction to Spaces and Places of Violent Non-State Groups*（New York：CRC press, 2013）

Miller Seumas, *Terrorism And Counter-Terrorism： Ethics and Liberal Democracy*（New Jersey：Blackwell Publishing Ltd, 2009）

Minxin Pei, *China's Trap in Transition：The Limits of Developmental Autocracy*（Massachusetts：Harvard University Press,2006）

Monshipouri Mahmood, *Terrorism, Security, and Human Rights*（Colorado：Lynne Rienner Publishers, 2012）

Netanyahu Benjamin, *Fighting Terrorism*（New York：Farrar Straus Giroux Press, 1995）

Seely Robert, *Russo-Chechen Conflict,1800-2000: A Deadly Embrace*（Portland, OR：Frank Cass, 2001）

Shen Simon, *China and Antiterrorism*（New York：Nova Science Pub Inc, 2007）

Tishkov Valery, *Chechnya：Life in a war－Torn Society*（California：University of California Press, 2004）

Wayne I. Martin, *China's War on Terrorism－Counter-insurgency, Politics, and Internal Security*（New York：Routledge Publish,2008）

Wiener Norbert, *The Human Use of Human Beings*（New York：Doubleday Anchor Press, 1954）

Wiener Norbert, *Cybernetics：On Control and Communication in the Animal and Machine*（New York：Oxford University Press, 1948）

Pearson S. Frederic and Rochester J. Martin, *International Relations*（New York：The McGraw-Hill Press, 1998）

國立政治大學
National Chengchi University

肆、英文期刊

Bowman E M, “Terrorism Challenges in an Interdependence World”, R.W. Orttung and A. Makarychev , ***National Counter-Terrorism Stragies***（Lansdale：IOS Press）,pp.48-72.

Byman Daniel, “The Logic of Ethnic Terrorism”*Studies in Conflict＆Terrorism*, vol. 21, no. 2（1998）, pp.156-159.

Clark A William, “Presidential power and democratic stability under the Russian constitution：A comparative analysis”, *Presidential Studies Quarterly*, Washington, Summer 1998. Vol.28,Iss.3, pp.619-33..

Evron Yoram, “China’s Anti-Terrorism Policy”, Strategic Assessment 10, No. 3 (2007), pp 76-83.

Fredholm Michael, “The Prospects for Denocide in Chechnya and Extremist Retaliation Against the west”, *Central Asia Survey*, vol. 19, no.3/4（2000）, pp. 318-21.

Guang Pan, “East Turkestan Terrorism and the Terrorist Arc：China’s Post 9/aa Anti-Terror Strategy”, *The China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol.4, No.2（2006）,pp 18-25.

Hahn Gordon, “Reforming the Federation”, in Stephen White, Zvi Gitelman ＆ Richard Sakwa., *Development in Russian Politics 6*（Durham, N.C.：Duke University Press, 2005）,p.p148-167.

Hoffman Paul, “Human Rights and Terrorism”, *Human Rights Quarterly*, Vol.26. No.4（2004）, pp.944-45.

Millward A. James and Tursun Nabijan, “Political History and Strategies of Control”, S. Frederick Starr, *Xinjiang：China’s Muslim Borderland*（New York：Central

Asia-Caucasus Institute）,pp 27-63.

Pandit R. Naresh, “The Creation of Theory: A Recent Application of the Grounded Theory Method,” *The Qualitative Report*, Vol.2, Number 4（1996）, pp.3-8.

Slider Darrel,“Politics in the Regions”in Stephen White, Zvi Gitelman ＆ Richard Sakwa., *Development in Russian Politics 6*（Durham, N.C.：Duke University Press, 2005）,pp169-176.

Richard James,“Putin and Public Chamber”, *Post-Soviet Affairs*, Vol.25, No.1（2009）,pp.41-43

國立政治大學
National Chengchi University

伍、網路資源

Anderi Smirnov, “Who Attacked Beslan ? Profiling the Terrorist Group”*Eurasia Daily Monitor*, vol. 1, no 101, Oct 2004, ＜http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=26954#.VKS3u4sVHIU＞

Avishai Margalit, “The Terrorism Master”, *The New York Review of Books*, ＜http://www.nybooks.com/articles/archives/1995/oct/05/the-terror-master/＞5, Oct 1995

Buckley Chris, “Attack in Western China Leaves at Least 15 People Dead”,The New York Times, ＜http://cn.nytimes.com/china/20141130/c30xinjiang/zh-hant/＞30 November 2014.

Charles Gurin,“Security Force Storm School in North Ossetia”*Eurasia Daily Monitor*, vol. 1, no 78, Sep 2004, ＜http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2368452#.VKS3u4sVHIU＞

Hao Yan, “Xinjiang riot hits regional anti terror nerve”, China View,＜http://news.xinhuanet.com/english/2009-07/18/content_11727782.htm＞ 18 July 2009.

Irina Mukhina, “Islamic Terrorism and the Question of National Liberation, or Problems of Contemporary Chechen Terrorism”, *Taylor &Francis Online*,＜http://www.tandfonline.com/toc/uter20/current#.VLfUuYsVHIU＞,pp516-18.

Jacobs Andrew,“Mass Assault Belatedly Reported in China’s Far west”,The New York Times, ＜http://cn.nytimes.com/china/20140730/c30xinjiang/en-us/＞30 July 2014.

Lawrence Uzzell,“Aslakhanov：Beslan Terrorist Had List of Demand” *North Caucasus weekly*, vol. 5, no 38, Oct 2004, ＜http://www.jamestown.org/programs/nc/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=205

1&tx_ttnews%5BbackPid%5D=186&no_cache=1,＞

Lawrence Uzzel,“Could the Beslan Tragedy Have Been Avoided?”*North Caucasus weekly*, vol.5, no 34, Sep 2004,＜ http://www.jamestown.org/programs/nc/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=2018&tx_ttnews%5BbackPid%5D=186&no_cache=1＞

Mariya Y. Omelicheva, “Russia’s Counterterrorism Policy: Variations on an Imperial Theme”, Perspectives on Terrorism, ＜ http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/61/html＞

Peter Baker, “Putin Movies to Centralize Authority”, Washington Post Foreign Service, 2004, Page A01.

Richard Weitz, “Storm Clouds over Central Asia：Revivaal of the Islamic Movement of Uzbekistan（IMU）”, *Taylor &Francis Online*,＜ http://www.tandfonline.com/toc/uter20/current#.VLfUuYsVHIU＞,pp506-07.

“How many Terrorists Carried out the BeslanRaid?”*North Caucasus weekly*, vol.5, no 41, Nov 2004, ＜ http://www.jamestown.org/programs/nc/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=2072&tx_ttnews%5BbackPid%5D=186&no_cache=1＞

Scott Livingston, “The Implications of China’s Draft Anti-Terrorism Law for Global Technology”, IAPP, ＜ https://privacyassociation.org/news/a/the-implications-of-chinas-draft-anti-terrorism-law-for-global-technology/＞,18 Mar 2015

You Ji, “China’s Post 9/11 Terrorism Strategy”, The JAMESTOWN foundation, ＜ http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=3645#.VSk3tosVFMu＞

于梅，「新疆昌吉警方嚴打恐怖活動，發萬份傳單鼓勵市民檢舉」，中國網，＜ http://big5.chinanews.com:89/gn/2014/09-18/6606800.shtml＞（2014 年 9 月 18 日）。

于洋，「新疆開展嚴打恐怖活動法治宣傳教育」，法治網，＜ http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2014-07/06/content_5652979.htm?node=20908＞（2014 年 7 月 6 日）。

方曉，「傳新疆前書記王樂泉已被調查」，大紀元，＜

http://www.epochtimes.com/b5/15/3/15/n4387778.htm＞（2015 年 3 月 15 日）
王子暉，「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，＜http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm＞（2014 年 4 月 15 日）。
王輝，「普京下令成立國家安全部，俄羅斯欲重建克格勃」，環球資訊，＜http://www.chinadaily.com.cn/gb/doc/2004-07/16/content_348959.htm＞，（2004 年 7 月 16 日）。
白樺，「俄當局被批掩蓋新聞真相」，大紀元，＜http://www.epochtimes.com/b5/4/9/17/n663644.htm＞，（2004 年 9 月 17 日）。
石濤，「中國反恐行動引發憂慮」，美聯社，＜http://www.dw.de/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%8F%8D%E6%81%90%E8%A1%8C%E5%8A%A8%E5%BC%95%E5%8F%91%E5%BF%A7%E8%99%91/a-17908180＞（2014 年 8 月 9 日）。
呂岩松，「俄羅斯五招反恐怖，中國戶籍管理制度可借鑒」，新華網，＜http://news.sina.com.cn/w/2004-09-13/17053653830s.shtml＞（2004 年 9 月 13 日）。
馮堅，「俄羅斯將參與北約在地中海的反恐行動」，新華網，＜http://big5.china.com.cn/chinese/junshi/680517.htm＞（2014 年 10 月 15 日）。
李松，「從俄羅斯別斯蘭恐怖事件談媒體保密的重要性」，東方軍事，＜http://big5.eastday.com:82/gate/big5/mil.eastday.com//eastday/mil/node3230/node3231/node3401/userobject1ai511992.html＞（2006 年 9 月 11 日）。
李文雲，「上海合作組織：反恐軍演，舉世矚目」，人民網，＜http://www.people.com.cn/BIG5/paper85/10273/939115.html＞（2003 年 9 月 6 日）。
李微敖，「新疆暴力恐怖事件，致新疆旅遊業 20 年來首次負增長」，中國民族宗交網，＜http://www.mzb.com.cn/html/report/141025999-1.htm＞（2014 年 10 月 19 日）。
吳綺敏，「別斯蘭之痛：俄羅斯的 9・11」，人民網，＜http://people.com.cn/GB/paper85/13252/1188476.html＞（2004 年第 10 期）。

成曉中，「官方公布 728 新疆莎車暴力襲擊傷亡情況」，世界民報，＜http://worldpeoplenews.com/news/2/2014-08/54433＞（2014 年 8 月 4 日）。

洪琳，「三萬群眾圍堵，展現反恐可觀力量」，京華時報，＜http://epaper.jinghua.cn/html/2014-08/04/content_110336.htm＞（2014 年 8 月 4 日）

駱亞，「新疆莎車暴力事件，世維會，維族人遭中共種族屠殺」，大紀元，＜http://www.epochtimes.com.tw/n98757/%E6%96%B0%E7%96%86%E8%8E%8E%E8%BB%8A%E6%9A%B4%E5%8A%9B%E4%BA%8B%E4%BB%B6-%E4%B8%96%E7%B6%AD%E6%9C%83-%E7%B6%AD%E6%97%8F%E4%BA%BA%E9%81%AD%E4%B8%AD%E5%85%B1%E7%A8%AE%E6%97%8F%E5%B1%A0%E6%AE%BA-.html＞（2014 年 8 月 6 日）。

俞智敏，「俄羅斯同意車臣明年舉行憲政公投」，自由電子新聞網，＜http://old.ltn.com.tw/2002/new/nov/24/today-int5.htm＞（2002 年 11 月 22 日）。

張金海，「俄羅斯北奧賽梯別斯蘭人質事件」新華網，＜http://big5.china.com.cn/chinese/HIAW/zhuanti/gjyj5/1271796.htm＞（2006 年 7 月 11 日）。

張斯路，「呂新華：中國一貫主張國際社會應該攜手打擊恐怖主義」，CRI 國際新聞，＜http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/42071/2015/03/02/5951s4886597.htm＞（2015 年 3 月 2 日）。

許銘洲，「德媒：新疆維吾爾人大逃亡，離棄中國奔向土耳其」，本土新聞，＜http://localpresshk.com/2015/02/%E5%BE%B7%E5%AA%92%EF%BC%9A%E6%96%B0%E7%96%86%E7%B6%AD%E5%90%BE%E7%88%BE%E5%A4%A7%E9%80%83%E4%BA%A1-%E9%9B%A2%E6%A3%84%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A5%94%E5%90%91%E5%9C%9F%E8%80%B3%E5%85%B6/＞（2015 年 2 月 5 日）。

曹建利，「俄羅斯參謀總長易人，與印古什恐怖襲擊事件有關」，新華網，＜http://news3.xinhuanet.com/mil/2004-07/19/content_1616490.htm＞（2004 年 7 月 19 日）。

曹志恒，「新疆 728、730 案件相關責任人受到黨紀、政紀處分，表現突出幹部轉

任新崗位」，中國網，＜
http://big5.china.com.cn/gate/big5/media.china.com.cn/cmyw/2014-09-22/297152.html＞（2014 年 9 月 22 日）。

葉靖斯，「普京擬采取重大措施加強反恐」，BBC 中文網，＜
http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_3650000/newsid_3651800/365189 6.stm＞（2004 年 9 月 13 日）。

趙龍庚，「從世界民族分裂主義看車臣危機」，東歐中亞研究，＜
http://euroasia.cass.cn/news/60498.htm＞（2002 年第 4 期）。

趙輝，「黑寡婦是怎樣煉成的」，新華網，＜
http://big5.news.cn/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2013-12/31/c_125933220_2.htm＞（2013 年 12 月 31 日）。

劉克，「『聯合：2003 』反恐軍事演習參演部隊大掃描」，人民網，＜
http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/1077/2012578.html＞（2003 年 8 月 12 日）。

劉怡然，「俄羅斯反恐行動一天逮捕 700 多人」，新華網，＜
http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/03/c_118809477.htm＞（2014 年 1 月 3 日）。

羅玲，「綜述：中國反恐戰略與烏魯木齊集市遇襲」，中文網，＜
http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/05/140522_xinjiang_blast＞（2014 年 5 月 22 日）。

鄧中和，「新疆便民聯繫卡：反恐社會對流動人口的維穩管理」，愛知行動網，＜
http://www.aizhi.co/view.php?id=704＞（2014 年 12 月 25 日）。

戴嵐，「張春賢主持召開自治區黨委常委（擴大）會議」，新華網，＜
http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/03/c_1111909909.htm＞（2014 年 8 月 3 日）。

謝榮，「俄羅斯護法機關加強反恐安全防範措施」，莫斯科華人報，＜
http://www.renmin-hotel.com/news/list.asp?unid=275＞（2004 年 3 月 6 日）。

蘇清，「別斯蘭真相報告：上百人質死於自己人錯誤指揮」，新華網，＜

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2006-09/04/content_5045329.htm＞（2006 年 9 月 4 日）。

譚暢，「中國多地成立反恐機構遏制恐怖活動蔓延」，人民網，＜http://politics.people.com.cn/n/2014/0807/c70731-25422341.html＞（2014 年 8 月 7 日）。

莉雅，「熱比婭呼籲國際社會調查莎車七．二八事件真相」，美國之音，＜http://www.voacantonese.com/content/rebiya-kadeer-on-yarkent-incident-20140828/2430937.html＞（2014 年 8 月 28 日）

阿爾喬姆．查克羅德諾夫（Artem Zagorodnov），「推廣旅遊、開發耕地，北高加索經濟反恐見成效」，透視俄羅斯，＜http://big5.tsrus.cn/caijing/2013/11/01/29625.html＞（2013 年 11 月 1 日）。

國立政治大學 National Chengchi University

陸、官方網站

Global Terrorism Database，＜
http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=1&search=china&count=100&charttype=line&chart=overtime&expanded=no&ob=CountryText&od=asc#results-table＞

中華人民共和國公安部網站，＜
http://www.mps.gov.cn/n16/n983040/n1988498/1988553.html＞。

中華人民共和國外交部網站，＜
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/dszlsjt_602260/t1165591.shtml＞。

中華人民共和國國家統計局網站，＜
http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/＞。

上海合作組織官方網站，＜http://www.sectsco.org/＞。

台灣促進和平基金會 Peace Time 的台灣連署資源籌措平台，＜
http://campaign.tw-npo.org/index2.php＞。

法輪功大法明慧網，＜http://big5.minghui.org/mh/articles/2004/7/2/78467.html＞。

國家統計局官方網站，＜http://data.stats.gov.cn/＞。

美國聯邦調查局網站，＜
http://www.fbi.gov/about-us/investigate/terrorism/terrorism-definition＞。

勞苦網網站，＜http://www.coolloud.org.tw/node/32981＞。

俄羅斯全國人口普查網站，＜
http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm＞。

聯合國網站，＜http://www.un.org/zh/terrorism/instruments.shtml＞。

克里姆林宮網站，＜http://eng.kremlin.ru/＞。

國立政治大學 National Chengchi University