

# 中共反恐外交的實踐與成效之分析

張 雅 君

( 國立政治大學國際關係研究中心  
第三研究所副研究員 )

## 摘 要

冷戰後恐怖主義對國際安全構成日益嚴重的威脅，但長期以來中共對恐怖主義的威脅認知並不強烈，反恐在中共外交政策也一直未成為主要議題，一是中共具高度的國內控制能力，包括東突在內的恐怖主義勢力的發展受到制約；二是傳統的軍事安全和權力競爭仍是影響中共外交政策的主要因素，而非作為非傳統安全的恐怖主義。但九〇年代末，中共率先在周邊區域層次推動反恐外交，九一一事件後，中共更順勢將反恐外交延伸至全球層次，建構了以美國為中心的雙邊和多邊反恐框架，這也說明反恐在中共對外政策中已成為重要考量。本文旨在就中共對區域和全球兩個層面的反恐外交實踐來探討：一、中共反恐外交的意圖不僅僅在於反恐怖主義本身，而是在於藉反恐獲取更多的政治和安全利益。二、從國際合作建制的脆弱特質，美國力行單邊主義，以及中共無法改變傳統安全威脅認知的原因可以瞭解，中共全球反恐外交對於緩和中美雙邊關係固然具有成效，但不易改變雙方結構性的分歧和緊張互動。三、中共未來毫無選擇的仍必須以美國為主軸，不過中共已嘗試同歐洲以及周邊國家強化關係，來作為平衡向美國傾斜的策略。

關鍵詞：恐怖主義、反恐外交、非傳統安全、單邊主義

\* \* \*

## 一、前 言

九一一恐怖主義襲擊美國本土事件後，美國為順利組建全球反恐聯盟而積極推動反恐外交，對象涵蓋美國盟國、一般大國，以及同基地組織具地緣關係的地區性國家，此也帶動這些國家同樣以積極性反恐外交來配合美國主導的國際反恐戰略，以為自身爭取最大利益。中共作為日益崛起的大國無疑是美國反恐外交的主要對象之一，而中共也審時度勢的積極配合美國的反恐行動。基本上，中共反恐外交並非始於九一一事件，早在九〇年代末，中共就已開始對俄羅斯和中亞國家推動反恐外交。九一一事件

後，中共又順勢將反恐外交延伸至全球層次。不論是區域性或是全球性反恐外交，中共的目的都不僅僅在於反恐怖主義本身，而是期望獲致超越反恐之外的政治、經濟和安全利益，其中最具重要的一項利益是進一步鞏固與周邊國家的關係，同時改善與西方大國的結構性緊張關係。可以認為，從九〇年代末迄今，中共一直意圖利用非傳統安全的恐怖主義議題和反恐外交來解決與周邊及大國間由傳統安全爭執所引發的衝突和競爭。九一一事件對國際關係是一轉折，對中共而言，更是良好機遇，中共也明顯期待九一一事件能夠作為促進大國關係重新磨合與調整的「黏合劑」<sup>①</sup>。

不可否認，九一一事件後各國相繼推動反恐外交，不論其動機如何，都說明恐怖主義全球化的威脅，以及合作反恐已成為許多國家外交政策的重要考量因素，這種從非傳統安全出發的外交政策走向必然將對若干地區和國家之間的相互關係，以及國際秩序的走向有所影響。但問題是這種影響是否能夠超越強調主權、邊界、地理位置、國家利益的傳統地緣政治思考，是否能有效化解由傳統安全爭議所引發的各種國家間的分歧和緊張，尤其是改變諸如日益崛起的中共和美國這兩個大國之間的結構性競爭與衝突，一直是國際和中共內部關注的問題，也是本文試圖探討的焦點。

以下的探討分為四個部分，第一部分，將從中共面對的國內外恐怖活動，以及中共對恐怖主義威脅認知來探討冷戰前後恐怖主義和反恐之所以並未成為影響中共外交政策影響因素的背景；第二部分主要是從中共在區域和全球兩個層次的反恐外交實踐來觀察中共反恐的背景和意圖；第三部分將就中共全球反恐外交在改善與美國關係方面的成效進行評估，這裡也將從國際反恐合作、美國安全戰略，以及中共安全威脅認知三個方面來探討反恐外交的侷限性；第四部分則將嘗試就中共反恐外交的前景和取向的調整進行初步分析。

## 二、恐怖主義發展與中共的威脅認知

### (一) 國際恐怖主義的客觀發展趨勢

反恐之所以在九一一事件後成為許多國家外交政策的重要影響因素，或是重要議題，主要在於各國充分認識國際恐怖主義在全球化發展下迅速蔓延與擴展的客觀現實，最重要的是各國由於九一一事件的震撼而普遍性對作為非傳統安全的恐怖主義發展具有了高度威脅認知<sup>②</sup>，因而在外交上作出調整，希望以國際合作方式來防範恐怖主義發展對自身安全的損害。

但實際上，九一一事件並非一突發事件，它是自上個世紀六〇年代以來世界政治經濟長期發展下各種矛盾激化的結果。雖然上個世紀東西冷戰對峙對於可能誘發恐怖主義根源，如民族、宗教、國內政治、社會和經濟矛盾，具有壓制作用。然而，六〇

註① 楊潔勉等著，*國際合作反恐：超越地緣政治的思考*（北京：時事出版社，2003年），頁84～85。

註② 楊潔勉，前引書，頁72。

年代反殖民主義、反帝國主義的浪潮<sup>③</sup>，以及自七〇年代後世界政治經濟日趨相互依賴的趨勢，導致原本存在於國境內的恐怖活動，諸如暗殺、縱火、綁架人質、搶劫、劫機、破壞向境外發展，對國際社會開始構成日益明顯的安全威脅<sup>④</sup>。冷戰結束後九〇年代，長期被兩極對抗格局掩蓋和壓抑的各種民族、宗教和各國內部政治社會矛盾更迅速浮現，由於國際社會和各國政府在短期內無力解決這些矛盾，以致國際恐怖主義迅速膨脹和蔓延，各種類型的國際恐怖活動日漸猖獗<sup>⑤</sup>。不同以往的是，由於全球化的迅速發展，加上高科技不斷發展和普及化，九〇年代的恐怖主義不但組織化程度提高，而且日益國際化<sup>⑥</sup>，即便是僅限於國內疆界內的國內恐怖活動，也往往具國際奧援，這使得恐怖襲擊的頻次、規模、範圍以及傷亡人數都不斷呈現擴大趨勢，對各國政治、社會，以及國際安全明顯構成日益嚴重的威脅<sup>⑦</sup>。這種發展因此醞釀各國政府合作反恐的現實需要。

## (二) 中共初期的認知與反恐合作

然而，國際反恐合作基本上端視於各國對國際恐怖主義的威脅認知而定，而威脅認知又往往同各國的國家性質、政權體制與社會發展密切相關，對於同一恐怖事件，不同國家具不同威脅認知的因素即在於此。

對於中共而言，從六〇年代至冷戰結束前，其對國際恐怖主義的威脅認知是一個漸進認識和增長過程。仔細區分，在六〇年代和七〇年代，中共對於恐怖主義的威脅認知並不清晰，其因一則在於恐怖組織並未以中共為攻擊對象，而國際恐怖活動在冷戰結束前的發展並未威脅到中共政權的統治和利益；二則在於六〇和七〇年代，正如中共外交政策研究者阿姆斯壯（J. D. Armstrong）指出中共對國際形勢發展的認知深受馬列主義意識形態和傳統現實國家利益兩者相互結合的影響，所重視的是資本主義和社會主義兩大陣營的對抗形勢起落和力量對比<sup>⑧</sup>，而非初萌芽的恐怖主義。此外，

註③ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (New York: Columbia University Press, 1998), pp. 25~26; Boaz Ganor, "Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter?" September 23, 1998, <http://www.ict.org.il/>. 王逸舟，恐怖主義溯源（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁97~100。

註④ Paul R. Pillar, "Terrorism Goes Global: Extremist Groups Extend Their Reach Worldwide," *The Brookings Review*, no. 19 (Fall 2001), pp. 34~37; Matthew J. Morgan, "The Origins of the New Terrorism," *Parameters*, Spring 2004, pp. 36~41; Thomas Homer-Dixon, "The Rise of Complex Terrorism," <http://www.petroleumworld.com/SuF040404.htm>.

註⑤ Ian O. Lesser, Bruce Hoffman, John Arquilla, David Ronfeldt, Michele Zanini and Brian Michael Jenkins, *Countering the New Terrorism* (Santa Monica: Rand, 1999), pp. 17~25.

註⑥ 蔡瑋，「冷戰後的國際恐怖主義：趨勢與挑戰」，邱總壤主編，國際反恐與亞太情勢（台北：國際關係研究中心，2004年），頁12~13。

註⑦ *Ibid.*, p. 63; 王逸舟主編，全球化時代的國際安全（上海：上海人民出版社，1999年），頁259~265。

註⑧ J. D. Armstrong, *Revolutionary Diplomacy: Chinese Foreign Policy and the United Front Doctrine* (Berkeley: University of California Press, 1977), pp. 47~52.

最關鍵的因素是在六〇和七〇年代，正如研究恐怖主義的學者 Robert A. Fearey 指出中共和蘇聯等共黨政權對恐怖主義基本上是持同情，甚至潛在支持的態度<sup>⑨</sup>。可以發現，儘管對於日益影響國際社會安定的國際恐怖活動，中共文獻僅偶作零星報導，並未發表具偏好傾向的評論，但從中共政權成立到政權鞏固的長期過程來看，以階級鬥爭和暴力革命為手段的中共無疑呈現了高度國家恐怖主義（State Terrorism）特質<sup>⑩</sup>，這也反映在中共五〇至六〇年代內部一連串具恐怖性質的政治和社會鬥爭上，這同若干以建構政權或尋求獨立為訴求的國際恐怖活動，其性質無疑高度雷同。其次，在對國際形勢的認知上，從五〇年代起，中共不斷強調「國家要獨立、民族要解放、人民要革命」，呼籲全世界無產階級、小國以及窮國聯合起來，對抗殖民主義、帝國主義和霸權主義，而中共也以具體行動在六〇年代支持亞非拉民族解放戰爭以及游擊戰爭，更在文革期間發動「造反外交」，這代表中共意圖挑戰西方資本主義大國對國際秩序的主宰<sup>⑪</sup>，此也與各類跨國恐怖活動對既定現狀和國際秩序的不滿和抗拒具相同意涵，事實上，對六〇、七〇年代的中共言，國際恐怖活動愈囂張，愈符合毛澤東認知的「天下大亂，愈亂愈好」的國際主義利益。

不過，一九七一年中共加入聯合國，開啓了中共擴大同以主權國家為主體的國際社會之接觸和交往；而一九七一年中共同日本建交，一九七二年為對抗蘇聯與日俱增的威脅而同美國緩和關係之舉，更使得中共同整個西方世界的敵對大為下降，中共也嘗試增加同西方國家的貿易活動，以及從西方引進資金和技術。一九七八年底，中共在鄧小平上台開始實施改革開放後，中共同西方國家互動的政治、經濟和安全利益更明顯日益增加<sup>⑫</sup>。正如金淳基（Samuel S. Kim）指出這意味中共在西方主導的國際秩序中的利益日漸增加，中共勢必同既存國際秩序從事某種程度的妥協，這也表現在中共嘗試參與國際組織和同意加入同自身利益相關的國際法的合作行為上<sup>⑬</sup>。基於此，作為對主權國家安全及國際秩序具有強大威脅和挑戰的國際恐怖活動明顯已不符合中共利益；意識形態和務實利益的差距和矛盾因此導致中共對國際恐怖活動的威脅認知仍然無法清晰，一方面中共仍然持續反帝、反美及支持第三世界的認知和政策，但另一方面中共卻對於以下各項國際反恐條約的加入和簽署轉向支持立場；一九七八年十一月，中共首先加入一九六三年東京「關於在航空器上實施的犯罪和某些行為的公約」（Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft），一九

註⑨ Robert A. Fearey, "Introduction to International Terrorism," in Marius H. Livingston ed., *International Terrorism in the Contemporary World* (Wesport: Greenwood Press, 1978), p. 31.

註⑩ 有關國家恐怖主義，參閱 Michael Stohl and George A. Lopez eds., *The State as Terrorist* (London: Aldwych, 1984), pp. 7~9.

註⑪ Peter Van Ness, *Revolution and Chinese Foreign Policy: Peking's Support for Wars of National Liberation* (Berkeley: University of California Press, 1970), pp. 50~51, 81~111.

註⑫ Bruce Cumings, "The Economy of China's Turn Outward," Samuel S. Kim ed., *China and the World: New Directions and in Chinese Foreign Relations* (Boulder: Westview Press, 1989), pp. 203~211.

註⑬ Samuel S. Kim, *China, The United Nations, and World Order* (Princeton: Princeton University, 1979), pp. 415~427.

八〇年九月加入海牙「關於制止劫持航空器的公約」（Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft）和蒙特利爾「關於危害民用航空安全的非法行爲的公約」（Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation），一九八七年八月加入紐約「關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表罪行公約」（Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons. Including Diplomatic Agents），一九八八年加入羅馬「制止危害航海安全的非法行爲公約」（Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation），「制止危害大陸架固定平台安全的非法行爲議定書」（Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms on the Continental Shelf），以及蒙特利爾「制止在國際民用航空機場進行非法暴力行爲議定書」（Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Aviation, Complementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Aviation）。

但無論如何，中共基於務實利益加入這些國際條約的行爲，基本上意涵了中共被迫務實的認識和評估國際恐怖活動可能構成的事實威脅，同時也象徵一九七八年中共對外開放後反恐和中共外交政策之間已具初步關聯性。

### （三）冷戰後中共對恐怖主義的威脅認知探討

冷戰結束後，中共無疑對國際恐怖主義全球化發展的威脅有進一步的認識和警覺。不過總體來看，中共對國際恐怖主義發展對其內、外安全可能構成的安全威脅認知程度明顯仍不如國際社會和西方大國，因而一九九八年以前，中共外交政策的形成和實踐，並沒有充分的反恐因素考量在內。換言之，反恐和中共外交之間的關聯性固然較以往增加，但仍隱晦不明，其原因可以從以下恐怖主義對中共構成的實質性威脅，以及影響中共外交政策取向的威脅認知來源兩個層面來探究。

#### 1. 恐怖主義對中共的實質性威脅

基本上，自七〇年代以來，國際恐怖活動攻擊的對象和目標主要是美國、西方世界，或是深刻依賴美國支持的發展中國家。冷戰結束後，中共固然經濟發展快速，並且同美國等西方國家在各領域關係日益緊密，但中共仍不忘強調自己是發展中國家，並且持續強調反對霸權主義及堅持獨立自主的原則，國際恐怖主義也一直很少以中共為攻擊對象<sup>⑭</sup>。因此，儘管國際恐怖主義在全球化下迅速蔓延，對國際社會和國際安全構成重大威脅，但對中共內部的安定基本上不至於構成嚴重挑戰。

比較來看，九〇年代後，對中共統治和內部穩定具有威脅性反而是來自於內部可

---

註<sup>⑭</sup> David M. Lampton and Richard Daniel Ewing, *The U.S.-China Relationship Facing International Security Crises: Three Case Studies in Post-9/11 Bilateral Relations*, The Nixon Center (Washington D.C., 2004), pp. 2, 9.

能引發成為恐怖主義的勢力，其中最具威脅性和規模性的是由新疆分離主義勢力所策動的恐怖活動。同西藏海外藏獨勢力不斷奔走尋求西藏獨立一樣，結合泛突厥主義和泛伊斯蘭主義思維的新疆分離主義是以建立一個「東突厥斯坦共和國」為目標。冷戰結束後的九〇年代，新疆分離主義勢力不斷糾集群衆採取示威抗議外，更經常衍生為武裝暴動事件。一九九〇年四月，南疆阿克陶縣巴仁鄉首度發生大規模暴亂，鄉民攻佔縣政府，與中共武警發生激烈巷戰，中共增派兵力才將暴亂平息<sup>⑯</sup>。在伊斯蘭原教旨影響下，新疆分離主義在九〇年代更進一步採取爆炸、暗殺、縱火等暴力手段來達成目標。一九九二年二月，新疆維吾爾自治區首府烏魯木齊首度發生汽車炸彈爆炸事件，十二月，境外東突分子在伊斯坦堡召開「東突民族代表大會」，開始加強各組織之間的聯合，並確定了國名、國旗、國歌和國徽。一九九七年三月，北京連續發生數起炸彈爆炸事件，事後新疆分離主義宣稱爆炸事件是流亡哈薩克的「東土耳其斯坦自由組織」所為，旨在報復中共武力鎮壓新疆獨立運動，此一組織同時表示類似的炸彈攻擊事件將會持續下去<sup>⑰</sup>。由於爆炸發生時間正值鄧小平過世不久，而且在中共於北京召開全國人大、政協兩會的高度戒備期間，因而引起中共當局高度震撼；次年，武漢地區再度發生公車爆炸事件，中共也一口咬定係新疆分離主義所為，但遭疆獨組織否認。但無論如何，九〇年代新疆分離勢力日趨組織化，並日益頻繁採用暴力手段，已嚴重衝擊中共在新疆統治的穩定性。據不完全統計，自一九九〇至二〇〇一年，東突分子在新疆境內製造了二百餘起恐怖暴力事件，造成162人喪生，440多人受傷<sup>⑱</sup>。

由於作為專制國家性質的中共一直對於改革開放的國內政治和社會保持高壓控制，同時也以強力措施防範各種國外勢力對國內的影響，這不但使國際恐怖主義無法對中共內部構成實質性威脅，同時也壓制了九〇年代後國內各種可能由於政治、經濟、社會、宗教、民族因素所引發的內部恐怖活動的蔓延。換言之，在中共高度鎮壓、控制和防範下，不論是國際恐怖主義，或是包括新疆分離主義在內的恐怖暴力活動，其威脅程度及進一步發展的規模明顯遭到制約。大陸專家張濤就曾撰文指出「國際恐怖主義的猖獗，不禁使國人擔心，但由於中國政府的態度和警方卓有成效的努力，我國至今仍是未被恐怖主義染指的一方淨土，同時我方也在積極做好防範國內恐怖主義的各項工作。」<sup>⑲</sup>

## 2. 傳統安全仍為影響中共威脅評估的主要考量

最重要的是，長期以來，中共主要威脅認知來源一直是超強的政治、經濟和軍事壓力，以及在此基礎上對自身統治的挑戰與遏制；冷戰結束前是蘇聯和美國，冷戰結束後是美國及西方陣營，這也導致影響中共外交政策的因素一直是從新現實主義（neo-

註<sup>⑯</sup> 明報（香港），1991年4月5日，第4版。

註<sup>⑰</sup> 自由時報（台北），1997年3月10日，第2版。

註<sup>⑲</sup> 「東突恐怖勢力難脫罪責」，中國國務院新聞辦（文），2002年1月，頁21；另參考：周臻，「新疆分離主義加劇」，共黨問題研究（台北），第25卷第7期（1999年7月），頁9~10。

註<sup>⑲</sup> 張濤，「恐怖主義：國際社會關注的一個焦點」，時事（北京），1995年4月，頁53。

realism) 出發的傳統軍事安全和權力競爭，而不是諸如恐怖主義的非傳統安全。雖然冷戰後安全概念產生變化，非傳統安全的重要性日益提升<sup>⑯</sup>，但傳統安全和權力事實上仍然深刻影響國際體系變化、國家行為以及國家之間的互動。儘管國際政治學者 William T. Tow 及 Robert Gilpin 都特別強調經濟互動很大程度取代了軍事能力（尤其是核武力量）而成為國家的操作性權力要素<sup>⑰</sup>，但在新現實主義認知中，經濟同樣是反映一國在國際體系中實力的重要指標。因此，冷戰後九〇年代，中共作為共黨專制威權體制在經濟上日益崛起，不可避免成為以美國為首的西方國際之威脅。最重要的是亞太地區在冷戰後日漸成為大國權力競爭場域，Robert Gilpin早在冷戰結束前就從「經濟、政治和科技的歷史性移動」趨向而認為亞太地區將日漸成為世界政治和經濟重心<sup>⑱</sup>；而美國為確保在亞太利益以及制衡中共，也大有把戰略重心日漸向亞太地區轉移的趨勢<sup>⑲</sup>，這對冷戰後致力追求亞太安全和影響力的中共形成挑戰，中共和美國這兩個大國之間的差異和競爭因此日益凸顯，雙方紛爭不斷浮現，關係也日趨僵持緊繃。

### 3. 中共和西方對新疆恐怖活動認知的差異

中共和美國之間基於新現實主義出發的傳統軍事安全和權力競爭，更明顯反映在人權和主權的爭執上，中共處理內部恐怖活動的態度和措施也演變為一場人權、主權和干涉內政的爭執。以新疆分離主義勢力的恐怖活動為例，九〇年代國際一直關注新疆和西藏情勢的發展，但國際社會，尤其是西方世界基本上是從人權、宗教自由、民族自治的觀點出發，認為新疆存在的恐怖活動同其他西藏問題和民運一樣，是一種向極權專制中共政權「抗議」的「異議」活動，換言之，西方國際認為即便導致平民生命財產嚴重損失的新疆恐怖活動是由新疆分離主義勢力所策動，追根究底係源於中共對追求民族自治、政治和宗教自由以及人權的侵犯迫害<sup>⑳</sup>。相反的，一向對主權和領土完整具高度敏感性的中共而言，不論是新疆，或是西藏問題，都認為為內政問題，因而把國際社會對新疆和西藏問題的關切視為「干預內政」之舉。事實上，中共對於

註<sup>⑯</sup> David A. Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War," *World Politics*, vol. 48, no. 1 (October 1995), p. 122.

註<sup>⑰</sup> William T. Tow, "China and the International Strategic System," in Thomas W. Robinson and David Shambaugh eds., *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (Oxford: Clarendon Press, 1994), pp. 117~118.

註<sup>⑱</sup> Robert Gilpin, "International Politics in the Pacific Rim Era," in Peter A. Gourevitch ed., *The Pacific Region: Challenges to Policy and Theory, Annals of the American Academy of Political and Social Science* 505 (Newbury Park, Calif.: SAGE, 1989), p. 57.

註<sup>⑲</sup> 參閱：Ralph A. Cossa, "U.S. Foreign Policy in Asia: Is the President Clinton on the Right Track?" *Vital Speech of the Day*, vol. 60, no. 24 (October 1994), p. 765.

註<sup>⑳</sup> David M. Lampton and Richard Daniel Ewing, *op. cit.*, p. 10; Peter J. Herz, "Where Human Rights don't Matter," *World & I*, vol. 10, no. 9 (September 1995), p. 54; 另參閱：梁玉春，「淺析影響新疆穩定的國際因素」，喀什師範學院學報（喀什），第24卷第2期（2003年3月），頁2。

新疆恐怖活動一直諱莫如深，很少詳細對外公開新疆歷次發生暴亂的細節始末，甚至公開否認，即使有限度的承認和公開，中共也是把新疆恐怖活動定位為「民族分裂主義」，或是嚴重的治安事件，而非「恐怖主義」<sup>②</sup>。究析其因，一方面，中共不願承認國內存在恐怖主義，擔憂因此影響國內政治社會的安定，二方面，研究恐怖主義的學者普遍認為，恐怖主義的主要特點之一就是具有政治動機，例如影響一國內部的政治進程，歷史進程或是引發國際視聽<sup>③</sup>，中共明白此點，因此不願公開承認新疆分離主義的恐怖主義屬性，以免影響更多國際視聽，從而提供國際干涉其內政的空間。

中共和西方國際針對新疆恐怖活動議題上的分歧，反映了在權力和安全仍主導冷戰後國際架構下，中共同美國和西方國際社會存在的差異與爭執。但差異和爭執的命題核心並不是新疆恐怖活動本身，包括新疆恐怖活動是否具恐怖主義屬性，跨國奧援及威脅特性，以及中共打擊恐怖活動的適切性，反而完全集中於「人權迫害」和「干涉內政」的價值和制度問題上。對中共和西方國家關係互動而言，這也是六四事件以來固有的爭議，也顯示同傳統安全相關的軍事、經濟，乃至制度及意識形態對外交政策仍具主要影響力，作為非傳統安全範疇的反恐議題和中共外交之間關聯性的隱晦不明由此顯現。

### 三、區域層次反恐實踐的利益與成果

#### (一) 區域反恐外交的背景：中亞恐怖主義猖獗

中共反恐外交肇始於一九九八年中共、俄羅斯、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦和塔吉克斯坦五國元首在哈薩克首府阿拉木圖舉行高峰會晤，簽署「阿拉木圖聲明」，其中首度表明上述五國對「任何形式的民族分裂主義、民族排斥和宗教極端主義都是不能接受的」，同時五國也聲明各方「不允許利用本國領土從事損害五國中任何一國的國家主權。」<sup>④</sup>對中共外交政策而言，這次高峰會成果意涵反恐和中共外交政策之間開始在亞洲大陸區域層次呈現較明確的關聯。在中共和美國及西方國家仍持續因人權、台灣問題、貿易問題、中國威脅論，以及其他同安全和權力競爭議題爭執不休，甚至同美國一度呈現關係緊張的情況下，中共同俄羅斯和中亞國家開始針對作為非傳統安全的反恐問題展開互動基本可以視為中共外交上的突破。

中共之所以能在以往對自身安全最具威脅性的亞洲北境和中亞區域取得突破，一個關鍵背景是中亞地區恐怖主義日益猖獗，嚴重威脅了中共重要的鄰國中亞各國，以

註② 例如，新疆維吾爾自治區黨委書記王樂泉在一九九九年指出「所謂新疆問題，就是民族分裂主義，極少數分裂分子企圖將新疆獨立於中國之外，而利用新疆少數民族樸素的民族，宗教情感而進行煽動，顛覆的恐怖活動。」

註③ Federic S. Pearson and Martin Rochester, *International Relations* (New York: The McGraw-Hill, 1998), pp. 448~450.

註④ 「中吉俄哈塔阿拉木圖聲明」，人民日報（北京），1998年7月4日，第4版。

及俄羅斯的安全。中亞各國境內原本就存在了複雜的民族和宗教矛盾，冷戰結束後，這些矛盾開始浮現，種種形式的民族分離主義勢力和激進伊斯蘭主義日益活躍，前者主要有車臣獨立運動以及新疆分離主義運動，後者影響力最大為烏茲別克伊斯蘭運動（IMU, Islamic Movement of Uzbekistan）和伊斯蘭解放黨（Hizb-ut-Tahrir），兩者最終目標都是為建立一個政教合一，包含所有中亞國家在內的伊斯蘭國家<sup>㉗</sup>。由於冷戰後中亞各國世俗政權難以解決脫離前蘇聯後各種政治、社會和經濟問題，在激進伊斯蘭原教旨主義影響下，上述分離主義和宗教勢力在九〇年代中期後因此日益走向暴力化、恐怖化，不斷在中亞各國境內製造多起暗殺、綁架、爆炸和顛覆等恐怖破壞活動。由於中亞各國地域相連，擁有漫長的共同邊界，不同民族跨界而居，因此民族分離主義勢力和宗教恐怖勢力的活動及發展呈現跨國流竄性質。此外，在中亞日益普及的激進伊斯蘭原教旨主義的支持下，恐怖主義勢力又具高度組織性，更擁有激進伊斯蘭組織和團體種種人力、財力、技術各方面的奧援<sup>㉘</sup>。此種情況使得中亞恐怖主義具強大威脅性和破壞性，對中亞世俗政權以及地區穩定和發展自然構成嚴重挑戰<sup>㉙</sup>，此也讓中亞國家和俄羅斯體會必須經由地區合作途徑來遏制恐怖主義的蔓延。

## （二）區域反恐外交的利益認知

在上述背景下，中共開始對俄羅斯和中亞國家積極推動反恐外交，主要為確保自冷戰後以來對俄羅斯和中亞國家的睦鄰外交成果。毋庸置疑，在冷戰後中共同美國及西方關係轉向緊張的情況下，俄羅斯和中亞國家對中共的地緣政治和國家利益更為重要；因為在安全和戰略上，中共希望通過同俄羅斯和中亞國家睦鄰友好關係的建立，一方面徹底消弭來自於北部和西北邊境的威脅，另方面突破冷戰後美國致力聯合亞太海洋島嶼國家共同建構「扇形戰略」（fan-spread）防衛體系的不利形勢<sup>㉚</sup>，尤其一九九六年美國同日本重新定義美日同盟條約後，中共更依賴同俄羅斯和中亞國家建構一個穩定友好關係來反制日美安保新防衛指南中「周邊有事」對自身在亞太地緣政治和台海戰略上的衝擊。經濟上，中共希望一個睦鄰友好的中俄和中亞國家關係有助於彼此在經濟和能源上的合作<sup>㉛</sup>；在影響力層面，中共更期待通過同俄羅斯和中亞國家強

註㉗ Svante E. Cornell and Regine A. Spector, "Central Asia: More than Islamic Extremists," *Washington Quarterly*, vol. 25, no. 1 (Winter 2002), pp. 200~201.

註㉘ Igor Lipovsky, "The Awakening of Central Asian Islam," *Middle Eastern Studies*, vol. 32, no. 3 (July 1996), pp. 19~21.

註㉙ Svante E. Cornell and Regine A. Spector, *op. cit.*, pp. 199~200.

註㉚ 扇形戰略係美國前國務卿於一九九一年提出，即以強化同美國和日本、南韓、菲律賓、泰國、澳洲等海洋國家的關係所建構的弧形「扇形戰略」，參閱：James Baker, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5 (Winter 1991/92), pp. 1~18; 另見李文志，「海陸爭霸下亞太戰略形勢發展與臺灣的安全戰略」，《東吳政治學報》（台北），第 13 期（2001 年），頁 129~138。

註㉛ Lan Johnson and Steve Liesman, "Sino-Russia Summit: All Talk, no Action," *Wall Street Journal* (Eastern Edition), vol. 230, no. 92 (November 1997), p. A16.

化合作，反制美國霸權，加速世界多極化的進程<sup>㉚</sup>。中共這種意圖使得冷戰後中俄雙方在曾經導致以往雙方關係劍拔弩張的邊境問題和邊界領土問題的解決上取得迅速進展。

在上述利益考量下，中共致力發展同俄羅斯及中亞國家的睦鄰友好外交，一九九六年中俄高層同意建立「戰略協作夥伴關係」，中俄關係大幅改善，以及在歷史爭議問題上取得成果也帶動了共同前蘇聯成員中亞國家關係的改善。一九九六年四月，中共和俄羅斯、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦和塔吉克斯坦五國元首首度於上海會晤，簽署了「關於在邊境地區加強軍事領域信任」協定<sup>㉛</sup>，次年四月五國再度於莫斯科會晤，並簽署「關於在邊境地區相互裁減軍事力量」協定<sup>㉜</sup>。這兩個協定的簽署不僅意涵亞洲內陸地區在軍事安全上去武裝化以及消弭相互威脅的實踐，更意涵此一區域內國家開始嘗試以制度性雙邊和多邊合作的方式來致力促進邊境和地區安全。但從廣義角度看，後冷戰中亞國家之間的邊境安全並不完全是傳統國家之間的領土和軍事對峙問題，更涵蓋了許多非傳統安全問題，諸如恐怖主義、走私、犯毒、非法移民、恐怖活動等。由於恐怖主義往往同其他問題相互結合，也因此成為九〇年代後影響中亞各國邊境安全的最大威脅根源<sup>㉝</sup>。基於此，中共必須就這些非傳統安全問題同俄羅斯和中亞國家進行安全合作，支持和配合各國的打擊恐怖主義行動，從而促進一個更安全的周邊環境。

除確保睦鄰外交成果的利益外，中共還希望通過反恐外交獲致以下三方面的利益：

1. 打擊新疆分離主義，鞏固中共統治的穩定。中共希望經由同俄羅斯與中亞國家的反恐合作來主導對恐怖主義概念和反恐方式的界定，主要目的在於希望藉此將新疆分離主義運動納入恐怖主義範疇，強化中共和國際打擊新疆分離主義的正當性，以緩和新疆分離主義勢力裡應外合對中共安全和穩定的衝擊。

2. 積極推動多邊外交和多邊合作政策。九〇年代中期後，中共為應付日益增長的國際利益，並且希望修改不利於自身利益的國際規則，對於多邊外交的參與從冷淡轉向積極<sup>㉞</sup>。中共不但積極參與各種類型的多邊合作組織，更積極主導符合自身利益和需求的新的多邊合作組織的建立，以擴大自身在國際的影響力。上海五國元首會晤機制對中共無疑具重要性，中共因此企圖藉由反恐合作來繼續主導邊境問題，解決後上

註㉚ A. Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy," *China Quarterly*, vol. 168 (December 2001), pp. 835~864.

註㉛ 傅耀祖、周啓明，聚焦中國外交（北京：中共黨史出版社，2000年），頁323~324。

註㉜ 傅耀祖、周啓明，前引書，頁329。

註㉝ Rajan Menon and Hendrik Spruyt, "The Limits of Neorealism: Understanding Security in Central Asia," *Review of International Studies*, no. 25 (1999), pp. 89~90, 101~104; Pauline Jones Luong and Erika Weinthal, "New Friends, New in Central Asia," *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 2 (March/April 2002), pp. 65~70.

註㉞ 鄭啓榮、孫潔琬，「新世紀之交中國多邊外交」，當代中國史研究（北京），第8卷第6期（2001年11月），頁57~58。

海五國機制的發展進程，使上海五國元首會晤機制能夠持續存在及運作，並朝符合中共利益的方向發展。

3. 創造一個新型安全與合作典範，強化作為大國的影響力，並反制美國和西方。中共官方強調一九九六年中俄戰略協作夥伴關係是一種新型、互不威脅，並且不針對第三國的國與國互動模式，上海五國元首高峰會基本上也秉持這種原則簽署了軍事互信協定和邊境裁軍協定，並且作為五國進一步擴大在各種領域合作的基礎。中共更在九〇年代末提出摒棄冷戰思維，反對集團政治，並以「互信、互利、平等、協作、和平」為核心的「新安全觀」反恐外交，有助於中共同俄羅斯及中亞國家強化以新安全觀為基礎的安全合作關係，此不同於美國和西方的合作典範，如此不但可以擴大中共作為大國的影響力和競爭力，更可消弭中國威脅論<sup>⑦</sup>。

### (三) 區域反恐外交的成果

在上述多重利益的考量下，繼一九九八年阿拉木圖會議後，中共持續對中亞國家和俄羅斯推動反恐外交，基本上促進了五國在反恐領域的密切合作，其重要成果主要表現於二〇〇一年上海合作組織的成立，以及「打擊恐怖主義、分裂和極端主義上海公約」的簽署上。

#### 1. 上海合作組織的成立

上海合作組織的成立明顯意涵是成員在制度領域的反恐合作，這也標誌中亞各國在反恐層面上的安全合作進入一新階段，受恐怖主義之害最深的烏茲別克斯坦也正式加入上海合作組織。早在一九九九年上海五國首先成立了執法安全部門領導人會議機制，並於十一月在比什凱克舉行第一次會議，目的即在於落實對打擊恐怖主義的合作。二〇〇〇年又分別成立並啓動國防部長會議和外交部長會晤機制，明顯有助於強化五國對合作打擊恐怖主義的共識，而上海合作組織於二〇〇一年的正式成立無疑是建制化的升級，其意味六國在各領域合作將從非正式建制走向正式建制，這對六國反恐的合作可以說具有提升的效果，六國成員也在上海合作組織首次高峰會上決定建立「上海合作組織反恐中心」<sup>⑧</sup>，以落實二〇〇〇年在杜尚別元首會晤時各方支援在吉爾吉斯比什凱克建立地區反恐怖機構的倡議。

#### 2. 反恐公約的簽署

「打擊恐怖主義上海公約」的簽署則意涵了中共和俄羅斯及中亞國家在反恐的法律層面的合作與建設，此有助於凝聚六國的反恐合作意識，並且強化反恐實踐的正當性。此一公約中清晰規定和載明恐怖主義的概念以及合作打擊的具體步驟，其中在恐怖主義概念上，公約基本上是採取廣義界定，將一九七〇年以來國際所認定的恐怖主

註<sup>⑦</sup> Mohan Malik, *op. cit.*, pp. 34~35; 龐中英，「中國的亞洲戰略：靈活的多邊主義」，《世界政治與經濟》（北京），第 10 期（2001 年），頁 30~35。

註<sup>⑧</sup> 「上海合作組織成立宣言」，《人民日報》，2001 年 6 月 15 日，第 1 版。

義犯行，以及簽訂公約各國自身所認知的犯行，包括分裂主義、極端主義，以及一般在於恐嚇居民，破壞公共安全，或是威脅政權機關等各種組織、策劃、共謀及教唆行動，全都界定為恐怖主義<sup>⑨</sup>。至於在合作打擊方面，公約規定的相當鉅細靡遺，其中最重要的是刑事司法和相互引渡的合作，同時成員應針對恐怖主義活動進行快速偵察行動，制定並採取協商一致的措施，並且預防、查明和懲治在本國領土上對其他國家實施的恐怖主義行動<sup>⑩</sup>，基本上，此也符合成員在歷次高峰會一再聲明「不允許利用本國領土從事損害五國中任何一國的國家主權」的精神。

總的看來，九〇年代後期中共在睦鄰外交基礎上，從中亞地區切入，積極推動反恐外交，確實獲致了外交利益和外交成果，中共也在國際不斷宣揚這種成果，希望擴大反恐合作的效應和影響力，使之成為一種新的外交和合作典範。

## 四、全球層面下的反恐外交的利益與實踐

### (一) 全球層次反恐外交實踐的背景

在上海合作組織形成後不到三個月，就發生九一一事件，這也使得中共順勢將區域性反恐外交延伸至全球層面。基本上，九一一事件的震撼性恐怖行動讓國際社會充分體會全球化浪潮下恐怖主義無所不在，以及恐怖主義對主權國家造成的安全威脅並不亞於傳統軍事威脅，反恐因此不再侷限於某些國家或某一地區，而是超越邊界、主權，甚至地緣政治，而成為全球性關注的議題。這種認知產生三種有利於國際合作反恐的效應：

第一、九一一恐怖行動印證了中共、俄羅斯及中亞國家早先在反恐上進行合作，並且成立上海合作組織的必要性和正確性。

第二、九一一恐怖行動迫使布希政府必須調整外交政策，爭取與國，以擴大反恐聯盟，除強化同俄羅斯、日本、歐盟等大國的關係外，布希政府也宣佈取消對巴基斯坦的制裁，承認穆夏拉夫（Pervez Musharraf）軍政府，並且改變中東政策，原先被布希政府視為戰略競爭者的中共也成為美國爭取的對象<sup>⑪</sup>。

第三、全球各地區對於美國打擊恐怖主義，以及對阿富汗的反恐戰爭，都普遍表達支持，或以實際行動支援，作為美國反恐戰爭的前沿國家，如巴基斯坦、俄羅斯和中亞國家更對美國在阿富汗的反恐戰爭中提供了具體的軍事性支持<sup>⑫</sup>。

註⑨ 「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」，第1條2、3項，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxzl/wxzl\\_gbxx.jsp?dm=010608&pdmc=010608](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxzl/wxzl_gbxx.jsp?dm=010608&pdmc=010608)。

註⑩ 「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」，第2條至13條，[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxzl/wxzl\\_gbxx.jsp?dm=010608&pdmc=010608](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxzl/wxzl_gbxx.jsp?dm=010608&pdmc=010608)。

註⑪ 廖宏祥，「打擊恐怖主義，美國全球策略轉向」，《中國時報》，2001年10月9日，第15版。

註⑫ 吳東野、鄭端耀，九一一與國際反恐怖主義（台北：財團法人遠景交流基金會，2003年），頁24~25、117~123。

## (二) 全球反恐實踐的利益認知

這三種效應無疑提供了中共將反恐外交的實踐從區域擴大到全球層次的有利環境，這也意味反恐同中共外交政策的關聯性程度在九一一事件之後明顯進一步增強，事實上，中共也刻意在外交關係上製造這種關聯性，在這種發展下，反恐自然成為中共全球層面外交政策的重要考慮因素，而且成為其對外關係發展中的重要議題和內容，主要是中共希望從全球反恐外交中獲得以下三個層面的利益：

### 1. 防範恐怖主義對內部和新疆的安全威脅

第一個層次的利益是防範恐怖主義在九一一事件後對中共可能構成的安全威脅。儘管前已述及在上個世紀，中共並不是國際恐怖組織的主要攻擊目標，從中共國外使領館一直未遭遇有組織的恐怖主義攻擊可以證實。然而，九一一事件震撼性攻擊，明顯改變中共以往並不認為恐怖主義對自身可能構成實質威脅的認知，主要在於中共憂慮基地恐怖組織對美國發動恐怖攻擊的擴散效應，尤其憂慮美國發動阿富汗反恐戰爭後，基地恐怖殘餘勢力可能向新疆滲透，並進一步同新疆分離主義勢力相互勾結<sup>⑩</sup>。因此，中共希望藉全球反恐外交來改變西方國際對新疆分離主義運動的認知，並且如上海合作組織一般把打擊東突勢力納入全球反恐範疇，以進一步壓縮新疆分離主義的發展空間<sup>⑪</sup>。

### 2. 確保國際經貿的安全

第二個層次的利益是確保中共國際經貿的安全。由於中共經濟發展日益依賴國際經貿，因此中共擔憂國際恐怖主義可能嚴重威脅國際貿易和全球經濟發展，從而導致中共經濟受損；從美國和墨西哥及加拿大邊界之間的貨運在九一一事件後暫時被凍結可以得到證實<sup>⑫</sup>。基於此，中共具有高度意願強化同美國、俄羅斯、西方各國、亞太國家的反恐合作，以防患於未然。

### 3. 促進全方位外交，改善中美結構性緊張關係

第三個層次的利益是促進中共全方位外交的實踐，以為中共創造一個更有利的安全和發展環境。進一步言之，中共意圖以反恐合作作為手段，一方面鞏固同俄羅斯、歐洲、中亞，巴基斯坦，以及東協國家的友好關係，另方面轉化布希政府二〇〇〇年上台後以中國威脅論作基礎的亞太戰略，以緩和日趨不利的中美雙邊關係<sup>⑬</sup>。從前述

<sup>註⑩</sup> Graham E. Fuller and S. Frederick Starr, *The Xinjing Problem* (Baltimore: John Hopkins University, Central Asia-Caucasus Institute, 2003), pp. 62~63; Robin Wright and Edwin Chen, "Response to Terror: President in China?" *Los Angeles Times*, October 19, 2001, p. 1.

<sup>註⑪</sup> *Ibid.*, pp. 2, 9~13.

<sup>註⑫</sup> David M. Lampton and Richard Daniel Ewing, *op. cit.*, p. 2.

<sup>註⑬</sup> Mohan Malik, *Dragon on Terrorism: Assessing China's Tactical Gains and Strategic Losses Post-September 11* (U. S. A. : Strategic Studies Institute of the U. S. War College, 2002), pp. 16~23.

可以瞭解，上個世紀九〇年代，中共固然同周邊國家發展睦鄰友好關係層面上有重大成就，但中共同美國的關係一直處於動蕩不穩狀態，連帶的也影響中共同整個西方世界的關係。九一一事件發生後，布希政府明白強調美國同他國關係的發展將以相關國家是否充分配合美國反恐戰略，以及防止大規模殺傷性武器擴散作為標準<sup>⑦</sup>，正如 Kenneth Lieberthal 指出此意味美國將對充分合作者予以回報，也對不合作者予以懲罰<sup>⑧</sup>。一向反對美國霸權的中共固然難以同意此種原則，但也無法不承認這種現實，因而也意圖利用九一一事件後美國這種立場獲取更多利益。對中共言，最期望通過反恐獲得的利益就是建構一個合作大於分歧的中美雙邊關係結構，因為一個良好合作的中美關係是中共安全、經濟以及各領域的國家利益能有效伸張的重要基礎。

### (三) 全球反恐外交的實踐取向

中共反恐外交的全球性實踐涵蓋了雙邊外交和多邊外交兩個層面，但從上述可以瞭解，中共將反恐外交的實踐從區域向全球層次的擴大，並不是中共自身，或是上海合作組織的影響力，而是美國因九一一事件迅速調整外交政策所致，因此中共全球反恐外交在各個層次的實踐，基本上是以同作爲超強的美國在反恐上的合作互動作為基本框架和指標。

#### 1. 中共與美國的雙邊反恐合作

中共對美國的反恐外交初始呈現在積極支持美國對阿富汗進行反恐戰爭，以及戰後美國對阿富汗的重建行動上。九一一恐怖攻擊後，中共強烈譴責恐怖主義是人類公害，並封閉邊境，防止基地組織或是塔利班（Taliban）成員潛入新疆<sup>⑨</sup>，同時支持美國主導全球反恐聯盟，並且對阿富汗進行反恐戰爭。基本上，這是中共對布希政府進行反恐戰爭的正式表態，也宣示中共站在美國這一邊。中共支持美國進行阿富汗反恐戰爭的實際行動表現在公開支持俄羅斯、中亞國家，以及南亞國家參與美國進行阿富汗的反恐戰爭。尤其是一向作爲中共盟友的巴基斯坦，在境內伊斯蘭激進勢力的強大反對聲浪下，以及印巴邊境不穩的情況下，最終穆夏拉夫軍政府之所以同意加入美國反恐聯盟，開放巴國作爲美國進行反恐戰爭的前沿基地，主要因素就是，穆夏拉夫在二〇〇一年十二月訪問北京，同中共達成諒解，獲得中共積極支持的結果<sup>⑩</sup>。在美國對阿富汗戰爭取得勝利後，中共又對阿富汗提供援助，支持美國重建阿富汗的行動。二〇〇二年元月阿富汗臨時政府總統卡賈（Hamid Karzai）訪問北京，中共保證在五年內將對阿富汗提供一億五千萬美元的援助，雙方也簽署經濟合作協定，同時中共也

註<sup>⑦</sup> George W. Bush, "George W. Bush Delivers Remarks in Observance of 911," *FDCH Political Transcripts*, March 11, 2002.

註<sup>⑧</sup> David M. Lampton and Richard Daniel Ewing, *op. cit.*, p. 2.

註<sup>⑨</sup> Robin Wright and Edwin Chen, *op. cit.*, p. 1.

註<sup>⑩</sup> Anthony Kuhn, "Pakistan Reaffirms Close Relationship with China?" *Los Angeles Times*, December 21, 2001, p. A1.

撤銷了早先阿富汗對中共的債務<sup>①</sup>。

其次，在阿富汗戰爭結束後，中共強化同美國在政治、經濟、安全各領域上的反恐合作，建構了一個相對完整的雙邊反恐合作建制。在政治層面，中共藉布希於九一一事件後前往上海參加亞太經合高峰會時，重啓雙方高峰會晤，並在此基礎上，強化雙方各級別官員在各領域的互動。最重要的是在反恐領域上，建立了定期磋商機制，從二〇〇二年上半年開始，每半年舉行一次，雙方在定期磋商中，不僅探討地區和國際反恐形勢，也針對金融領域反恐進行磋商。綜觀之，自二〇〇二年以來，中共通過定期反恐磋商機制，同美國在以下領域進行充分合作：

(1) 在金融反恐方面，雙方同意在協助偵察和切斷恐怖組織的資金來源，查封同基地組織有關的在香港銀行的帳戶方面加強合作<sup>②</sup>。

(2) 在情報交換和溝通方面，二〇〇二年十月，雙方經過磋商，中共同意美國聯邦調查局（FBI）在美駐華使館內設立臨時辦公室，以便於處理國際反恐、國際犯罪，以及其他法律方面事務，中共同意的目的是基於雙方情報共享和交流，而中共也表達保留在美設立相應機構權利的立場<sup>③</sup>。

(3) 在港口安全方面，為防止恐怖分子利用海運集裝箱藏匿大規模殺傷性武器襲擊美國，並保障國際貿易供應鏈的安全，二〇〇二年六月，美國提出希望包括中國上海、深圳等對美出口海運集裝箱前二十大外國港口實施集裝箱安全，以確保美國港口安全。十月江澤民訪問美國，同布希會晤於德州私人農場，初步同意協定的簽署及其原則，二〇〇三年七月，中共同意正式簽署「集裝箱安全倡議」（Container Security Initiative, CSI）合作原則聲明，以進一步加強雙方海關在反恐領域的合作<sup>④</sup>。

(4) 在防擴散方面，為防範恐怖主義勢力進一步以具毀滅性或殺傷性武器對世界發動毀滅性攻擊，中共在防擴散上對國際社會及美國明顯採取了較以往合作的態度，僅二〇〇二年一年，中共就頒佈了「導彈及相關物項和技術」、「生物兩用品及相關設備和技術」、「化學品及相關設備和技術」三個出口管制條例，同時修改「中華人民共和國軍品出口管理條例」。中共二〇〇三年底，又頒布「敏感物項和技術出口許可證管理辦法」。二〇〇四年二月，中共同美國負責軍控事務的副國務卿博爾頓（John R. Bolton）就戰略安全、多邊軍控和防擴散問題在北京進行積極磋商和對話，雖然中共並未立即同意加入布希在二〇〇三年五月提出的防擴散安全倡議（Proliferation Security Initiative，簡稱 PSI），但外交部發言人章啓月也表示中方願意認真研究布希在防擴散問題上的談話和建議<sup>⑤</sup>。同年十月，中共雖以不符合國際法理由正式表達拒絕

<sup>註①</sup> David M. Lampton and Richard Daniel Ewing, *op. cit.*, p. 4.

<sup>註②</sup> *Ibid.*, pp. 7~8.

<sup>註③</sup> Elisabeth Rosenthal, "Threats and Responses: The FBI?" *The New York Times*, October 4, 2002, p. A16.

<sup>註④</sup> 「中美簽集裝箱安全倡議，美方將在滬深駐海關人員」，<http://www.chinanews.com.cn/n/2003-07-29/26/329533.html>。

<sup>註⑤</sup> 「中美同意繼續就防擴散安全倡議展開對話」，<http://www.chinanews.com.cn/n/2004-02-17/26/402996.html>。

參與立場，但仍強調支持 PSI 防止大規模殺傷性武器及其運載工具的原則和目標，也同意承擔並嚴格遵守有關防擴散國際義務<sup>⑥</sup>。此外，為降低朝鮮半島核武危機，防止核武進一步擴散，中共同美國在降低朝鮮半島緊張情勢上進行充分合作，並自二〇〇三年起推動六方會談作為美國和北韓談判的機制。

綜上所述，九一一事件後中共和美國透過上述合作建立了一個涵蓋各領域的反恐雙邊架構，在此架構基礎上，中共同英國、法國、德國等歐洲大國，以及同俄羅斯、中亞、巴基斯坦、印度等周邊國家都強化了雙邊反恐的磋商，或是建立不同形式的反恐對話機制。

## 2. 多邊反恐合作

此外，在同美國建構的雙邊反恐框架下，中共多邊反恐合作實踐如下：

首先，九一一事件後，中共也以安理會成員身份支持聯合國通過 1368 號、1373 號以及 1377 號三個決議，譴責九一一事件，呼籲和決定採取有關行動打擊恐怖主義，以及通過「全球努力打擊恐怖主義宣言」，中共也定期參與聯合國安理會的反恐合作相關討論，積極支持聯合國在國際反恐發揮關鍵作用。

其次，中共持續推動上海合作組織落實在法律和制度層面的反恐建構，從而強化反恐功能，二〇〇三年五月，上海合作組織六國元首在莫斯科舉行高峰會議，簽署「上海合作組織成員國元首宣言」，批准了在北京設置上海合作組織秘書處，以及在比什凱克設立反恐怖機構。二〇〇三年八月，中共、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦更分別在哈薩克和新疆邊境首度舉行了「聯合—2003」多邊聯合反恐演習<sup>⑦</sup>。

其三，中共也積極參與並且配合其他地區多邊合作組織在有關反恐合作上的討論以及作為，其中較重要的是亞太經合會和東協高峰會。在亞太經合會方面，中共積極配合美國，在九一一事件後把強化區域反恐納入二〇〇一年十月在上海召開的 APEC 會議的討論議題，中共也通過對 APEC 持續的參與、討論和提案，希望 APEC 下的反恐重點置於促進貿易安全打擊恐怖主義融資和保持網路安全領域。在東協高峰會方面，中共東協國家除在論壇架構下進行反恐對話外，二〇〇二年十一月，中共和東協領導人在第六次高峰會議時，發表了「中國與東協關於非傳統安全領域合作聯合宣言」，規定雙方加強合作重點打擊恐怖主義、非法移民、海盜、武器走私、洗錢、國際經濟、網路等領域的跨國犯罪活動<sup>⑧</sup>。

註<sup>⑥</sup> 「外交部表態不加入防擴散安全倡議的立場」，<http://www.jcgs.com.cn/2004-10-26/1931237726.html>。

輿論認為，雖然中共戰略夥伴俄羅斯在六月表態加入 PSI，但仍未影響中共加入之原因，一方面是如中共所言，憂心 PSI 可能允許在國際法範圍以外採取武力攔截等手段，但關鍵是中共憂心北韓可能成為 PSI 最大的遏制標的，參閱：“China Voices Reservations about U.S.-backed Non-proliferation Initiative,” *Daily Times*, November 5, 2004.

註<sup>⑦</sup> 「上海合作組織反恐軍事演習舉世矚目」，*羊城晚報*，2003 年 8 月 16 日，第 4 版。

註<sup>⑧</sup> 「中國與東盟關於非傳統安全領域合作聯合宣言」，2002 年 11 月 12 日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliaowzzt/2343/t10985.htm>。

## 五、中共全球反恐外交的成效分析

### (一) 全球反恐外交成效：中美關係的改善及收益

從區域延伸到以美國為重心的全球反恐外交實踐，象徵作為大國的中共在繼國際經貿領域遵循西方資本主義市場經濟邏輯後，進而在全球安全領域同美國和西方合作的深化，以及在國際規則上同國際社會進一步接軌，此無疑有利於國際反恐，以及九一一事件後美國以反恐為首要目標的安全戰略，以及國際秩序的建構。布希總統因此數度對中共在反恐上的合作表達感謝和支持，二〇〇二年十月，中共總書記江澤民訪問美國，布希更在德州克勞福私人農場隆重接待江澤民，雙方也決定恢復軍事交流，這也意味雙方已經擺脫二〇〇一年三月南海撞機事件的對峙陰影，布希不但不再提中共是「戰略競爭者」，反而積極希望同中共建立以反恐合作為中心的「建設性合作關係」<sup>⑨</sup>。美國在二〇〇三和二〇〇四年連續兩年發布的「全球反恐態勢」報告中有關東亞部分時，都對中共在國際反恐各領域的合作給予正面評價<sup>⑩</sup>。美國對於中共反恐合作的滿意也意味中共和美國雙邊關係在反恐合作的基礎上大幅改善。

在中共和美國關係改善的基礎上，中共獲取了以下多項利益：

1. 在新疆東突厥議題上，中共突破了以往同美國和西方的爭議，二〇〇二年八月下旬，美國宣佈將東突厥伊斯蘭運動（ETIM）列為恐怖組織，緊接著九月十一日聯合國安理會發表公告，宣佈將東突厥伊斯蘭運動列入制裁名單，並凍結其資產，次日，美國財政部門也開始將凍結該組織資金列為工作重點，禁止美國金融市場、金融機構與其有業務往來。
2. 在台灣問題上，布希在克勞福農場會見江澤民時，除重申「一個中國原則」更首度承諾「不支持台灣獨立」，二〇〇三年一整年，布希政府不斷向中共領導人重申一中原則，不支持台灣獨立，以及反對台灣舉辦公投的立場，布希甚至在十二月以高規格接見中共新任國務總理溫家寶訪美的高峰會之際，公開譴責台灣領導人的大選公投立場。
3. 在加強同周邊國家關係上，中共和美國在以反恐為中心的安全關係改善無疑為中共創造了一個更有利於同亞太周邊國家強化經貿合作的環境，不但使得中共同東協國家的區域經濟整合進程更為順利，而且更刺激了南亞大國印度基於安全和經濟合作的主要考量向中共拋出橄欖枝，印度總理瓦杰帕伊（Atal Bihari Vajpayee）在二〇〇三年六月對中國大陸進行了正式的國事訪問，雙方簽署了包括「中印關係原則和全面合作宣言」在內的十一項綱領文件，意味中印自一九九八年印度進行核武試爆以來日趨

<sup>⑨</sup> 註⑨ Mohan Malik, *op. cit.*, pp. 17~18.

<sup>⑩</sup> 註⑩ 「美國發表全球反恐年度報告 指中國反恐立場鮮明」，2004年4月30日，<http://news.rednet.com.cn/Articles/2004/04/556278.HTM>。

惡劣的關係獲得大幅改善<sup>⑩</sup>。

中共反恐外交的上述成效主要植基於同美國在反恐上具有共同利益，因此對中共與美國關係感到樂觀的大陸學者認為儘管雙方存在許多難以消弭的傳統分歧，但由於恐怖主義是人類公害，反恐必然成為大國長期目標，只要中共和美國雙方都把國際恐怖主義視為共同敵人，雙方就會在反恐上一直擁有共同利益和共同目標，而產生必須持續合作的認知，則雙方關係也將持續改善<sup>⑪</sup>。從建構主義途徑觀察（Constructivism），在國際關係朝向全球化，以及安全概念多元化發展下，從非傳統安全領域出發的反恐合作，以及在此基礎上衍生的共同利益確實是一個有效途徑，有助於強化中共同西方主導的國際社會，以及大國之間的互動、互信、相互學習及適應，從而漸進改變雙方在文化或是觀念上的相互威脅和互不信任的結構關係<sup>⑫</sup>。所以對中共反恐外交持正面認知的學者主張中共應掌握這種反恐的戰略機遇，對於中美之間的雙邊分歧，不論是傳統分歧，或是反恐合作歧異，不僅應求同存異，而且應「使異趨同」<sup>⑬</sup>。

## （二）反恐外交的侷限性

但問題是在建構主義者認知中，中共同美國關係要從相互競爭轉向友好的文化結構顯然是一個長期進程，也必然將面臨各種各樣的阻礙，而反恐共同利益是否能夠在此一進程中恆久維持，並且化解各種阻礙，從九一一事件以來中共的反恐外交實踐可以瞭解，明顯困難重重，換言之，反恐外交在確保反恐共同利益的長期維持，從而使中共和美國關係互動結構能呈現「典範轉移」（paradigm shift）上的作用有其侷限性，這必須進一步從以下三項因素來探討。

### 1. 國際反恐合作基礎的脆弱性

反恐外交在確保反恐共同利益長期維持的第一項侷限在於，國際反恐合作並沒有一個堅固基礎。儘管九一一事件震撼凝聚了國際社會在反恐合作上的共同利益認知，不過長期以來，國際反恐合作建制並不完備，以致九一一事件後的國際反恐合作的基

註<sup>⑩</sup> 中印全面合作宣言最足以顯現中印雙邊關係大幅改善的是雙方同意互不威脅，此外，印度在宣言中公開承認西藏是中國領土，這也是印度首次承認西藏屬於中國的一部分。以往，印度僅承認西藏是中國的一個自治區。一般認為，印度此舉是以中共默認印度對錫金的早先的併吞作為交換。S. N. M. Abdi, "India and China in Talks to Settle Dispute," *South China Morning Post*, June 23, 2003, p. A11.

註<sup>⑪</sup> 徐藍，「911事件後的國際格局」，周榮耀主編，《9.11後的大國戰略關係》（北京：中國社會科學出版社，2003年），頁49；周忠菲，「反恐合作：中美關係的現狀、特點及其發展趨勢」，《國際觀察》（北京），第3期（2003年），頁33；程衛華、陳顯泗，「中國國家利益與美國主導的國際反恐利益的重合與排異：兼論中國外交空間的開闢和外交資源的利用」，《江南社會學院學報》（南京），第5卷第2期（2003年6月），頁15、18~19。

註<sup>⑫</sup> Alexander Wendt著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》（上海：上海人民出版社，2000年），第6章、7章；Alastair Iain Johnson, "Learning Versus Adaption: Explaining in Chinese Arms Control in the 1980s and 1990s," *China Journal*, no. 35 (1996), pp. 27~62.

註<sup>⑬</sup> 程衛華、陳顯泗，頁19。

礎呈現很大的脆弱性。首先是法律建制，雖然自一九三七年以來國際社會通過了相當多懲治和防範各類型恐怖主義的條約或公約，但整個反恐條約體系支離破碎，並不完整<sup>⑯</sup>，以致缺乏一個具普遍權威的反恐合作條約建制，作為國際社會成員一致遵循的基礎。其次是組織建制。反恐組織建制可以區分為地區性和全球性建制，地區性建制諸如「歐洲反恐公約」（The European Convention on the Suppression of Terrorism, ESCT）、「美洲國家組織反恐公約」（Organization of America States, OAS），以及「上海合作組織」，但不免以地區性本位利益，或某些國家的利益考量，而難以成為整個國際社會參照接受的典範。至於全球性建制主要就是聯合國，由於強權和大國的干預和主導，加上作為集體安全體制難以克服的缺陷，聯合國往往不易迅速有效落實對國際安全的維繫，在國際反恐方面也同樣如此<sup>⑰</sup>。

究析國際反恐建制之所以並不完備的原因之一在於各項反恐條約和反恐組織建制，對恐怖主義的界定（即究竟什麼是恐怖主義），以及恐怖主義活動究竟應被定位為犯罪，還是應將其視為一種戰爭行為（act of war），具有不同認知<sup>⑱</sup>。此外，對於反恐的方式與範圍，如使用軍事打擊的正當性和限制，支持或庇護恐怖主義的國家是否應被納入反恐的對象，也沒有足供遵循的權威性準則<sup>⑲</sup>。

基本上，由於各國的歷史傳統、國家利益、價值觀的不同，各國對於恐怖主義，以及反恐合作原本就不一致，尤其是自認具有發展中國家性質的中共和美國之間更是如此<sup>⑳</sup>。二〇〇二年元月江澤民在會晤約旦國王時強調「中國反對一切形式的恐怖主義，中國贊成就反恐問題加強國際合作，特別要注意發揮聯合國作用。同時，反恐不能搞雙重標準。中國反對任意擴大打恐目標。」<sup>㉑</sup>四月在會晤埃及總統穆巴拉克（Hosni Mubarak）時更指出「打擊恐怖主義是一項長期、複雜和艱鉅的任務……中國反對把恐怖主義與特定的民族、宗教相聯繫。」<sup>㉒</sup>二〇〇三年元月，中共外長唐家璇在聯合國闡述中共反恐立場時，特別提醒「國際社會採取的措施、手段和方法，都應有助於緩解和解決國際和地區緊張局勢，而不是相反」，「反恐絕不可加劇民族矛盾、宗教仇恨、文明衝突和人民隔閡」，唐家璇也主張「國際社會應建立互信、互利、平等、協作的新安全觀，為反恐鬥爭營造良好的大環境」，並且「縮小貧富差距，推動社會公正與公平，以及加強不同民族和文明之間的對話與融合」，才能消弭恐怖主義的根

<sup>⑯</sup> 王明進，「後冷戰時期恐怖主義的特點與國際反恐合作」，《國際論壇》（北京），第6卷第1期（2004年1月），頁13~14。

<sup>⑰</sup> 楊永明，《國際安全與國際法》（台北：元照出版社，2003年），頁185~194、115~120。

<sup>⑱</sup> 錢文榮，「國際反恐鬥爭中的若干國際法問題」，蔡文中、陶文釗主編，《九一一後的國際形勢》（北京：華藝出版社，2003年），頁18~26。

<sup>⑲</sup> 李偉、楊明杰、陳杰軍、高穎、石剛，「國際反恐的困境與啓示」，《現代國際關係》（北京），第2期（2000年），頁51~52。

<sup>㉑</sup> 李丹，「南北國家反恐觀上的主要分歧」，《福建教育學院學報》（福建），第4期（2003年），頁19~21；錢文榮，前揭文，頁18~26。

<sup>㉒</sup> 《人民日報》，2002年1月18日，第1版。

<sup>㉓</sup> 「江澤民主席與穆巴拉克總統舉行會談」，<http://www.china-embassy.is/chn/24099.html>。

源<sup>②</sup>，這些主張明顯不同於美國。同許多國家間的反恐合作一樣，中共和美國之間的反恐合作原本就有其先天的脆弱性，而前述國際合作建制由於反恐界定和方式上的不一致所導致的不完備又明顯強化了這種脆弱性，這種缺陷使得中共和美國在九一一事件後反恐合作之初固然能顧全大局，放下分歧，不過隨著反恐目標部分已達成，彼此之間的分歧在反恐上的矛盾於是再度顯現，從江澤民和唐家璇不斷對國際宣達中共的反恐主張就可證實。在這種情況下，中共和美國雙方在長期維護反恐的共同利益上也必然將面對這種分歧再現的挑戰。

## 2. 九一一事件後美國國家安全戰略的變化

第二項侷限來自於美國在九一一事件後國家安全戰略變化。二〇〇二年九月十七日布希政府簽署了自反恐以來的第一份「國家安全戰略報告」（The National Security Strategy of the United States of America），一般認為這也是所謂布希主義（Bushism）的公開成型。同柯林頓（Bill Clinton）政府時代相比，這份報告反映了自冷戰以來美國國家安全戰略的最大調整變化，其中最具關鍵的變化是美國認為最大的安全威脅來源是恐怖主義，以及庇護恐怖主義，或是發展大規模殺傷性武器的所謂「失敗國家」（Failed Nation），以及「流氓國家」（Rogue Nation）<sup>③</sup>。為將恐怖威力消滅於萌芽階段，美國將以先發制人（preemption）戰略替代以往的威脅和遏制（deterrence）戰略<sup>④</sup>。事實上，布希在二〇〇二年一月二十九日向國會宣佈國情咨文中就公開指出伊拉克、伊朗和北韓三國為「邪惡軸心」（Axis of Evil）<sup>⑤</sup>，六月，布希在西點軍校演說時就公開提出先發制人戰略，布希主義基本上也意涵了美國為確保本土安全，不但在對國際安全政策上進一步傾向單邊主義，而且也更重視軍事武力的作用。二〇〇三年美國就不顧俄羅斯和歐洲主要大國的反對，以伊拉克藏匿大規模毀滅性武器為由而對伊拉克發動戰爭。從九一一事件後美國輿論和媒體的評論可以瞭解，這種單邊主義強化的傾向也意涵了自冷戰後以來美國的新帝國論思維和戰略在九一一事件後的清楚浮現<sup>⑥</sup>。

註② 「唐家璇闡明中國反恐立場談及東突立場全文」，<http://www.chinanews.com.cn/n/2003-01-21/26/265673.html>。

註③ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C., 2002), chapter III.

註④ *Ibid.*, chapter V.

註⑤ "President Delivers State of the Union Address," January 29, 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

註⑥ 新帝國論展現於美國許多媒體青英鼓吹的「新帝國主義」，或是「不情願帝國主義」論述，主要是強調美國應在新世紀，以帝國主義的方式來對付所謂的失敗國家和治理複雜多變的國際社會所面臨的問題，從而才能確保國際安全和國際秩序的穩定。參閱：John Bellamy Foster, "The Rediscovery of Imperialism," *Review of the Month*, vol. 54, no. 6 (November 2001), p. 1; Sebastian Mallaby, "The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire," *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 2 (March/April, 2002), p. 6; 國際觀察家 Ival Eland 認為美國新國家安全戰略即導源於此種論述，Ival Eland, "The Empire Strikes Out: The New Imperialism and its Fatal Flaws," <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-459-es.htm>.

這種單邊主義強化的安全戰略轉變基本上不利於美國和中共維持長期的反恐共同利益。首先，儘管布希政府在戰略報告中強調在進行反恐戰爭上要加強國際合作，以及強化大國協調，但從阿富汗戰爭到伊拉克戰爭顯示，此種多邊合作宣示實際上是以實質單邊主義強勢作為呈現，這也使得上述國際合作反恐建制更難以完善發展，國際反恐合作基礎的脆弱特質也更不易改善，一向公開反對美國單邊主義的中共因此同美國在反恐上的合作基礎明顯更為薄弱，雙方要長期維持反恐共同利益，較諸美國和其他國家之間，其困難度更高。

其次，最重要的是，九一一事件固然緩和了中共和美國雙邊關係，但從長期看，美國不可能長期性忽視中共持續崛起壯大對美國構成的衝擊。換言之，單邊主義強化，以及新帝國主義論述意味美國的威脅認知範圍只有更擴大，也就是從傳統安全軍事威脅擴大至非傳統安全威脅，從主權國家擴大至非國家行為體，而不是改變或放棄原有的威脅認知，尤其是面對一個新崛起大國的威脅，這也是主張採取攻勢性現實主義（offensive realism）的學者米爾海默斯（John J. Mearsheimer）認為未來二十年中共和美國兩個大國之間的衝突難以避免的原因<sup>⑦</sup>。在現實上，九一一事件後，美國國防部和各外交安全智庫仍不斷就中共軍力發展進行評估與分析，而且並未隱晦對中共軍事力量大幅提升的擔憂。儘管在美國國家安全戰略報告中，布希政府強調要努力協調包括中共和俄羅斯在內的大國合作，而且不再公開強調對中共的遏制，但仍舊不忘提及中共作為共產政權的威脅<sup>⑧</sup>，而報告中指出美國要保持世界上最強大軍事力量，不允許任何擁有大規模殺傷性武器國家對其第一軍事大國地位構成威脅，對美國構成威脅的國家和力量，固然表面是指涉恐怖主義以及「失敗國家」，如伊拉克和北韓，但實際仍隱約把中共涵蓋其內。

### 3. 中共的威脅認知與台灣問題

第三項侷限來自於中共固然期望以非傳統安全屬性的反恐強化同美國的共同利益，但現實上中共仍堅持主權、領土完整，以及不干涉內政等傳統原則的重要性，此也使得中共難以消除在傳統軍事安全領域的高度威脅認知，而美國無疑仍被認為是中共最大的威脅來源。原因之一是九一一事件後美國反恐戰爭固然為中共帶來契機和利益，但也帶來另一面向的安全損失。雖然九一一事件後美國為進行全球反恐而緩和了對中共的戰略遏制，不過，美國通過反恐名義對阿富汗成功進行反恐戰爭，並積極對中亞從事軍事擴張以及政治介入，等於在地緣戰略上完成了北約東擴，並確立了美國在歐亞大陸的戰略優勢，此一發展不但導致中共主導的上海合作組織功能的萎縮，更對中共西部邊境能源安全，以及中共地緣影響力的延伸構成另一種形式的遏制<sup>⑨</sup>。此外，美國和俄羅斯在反恐後積極改善關係，又使得中共在中美俄之間的主動

<sup>註⑦</sup> John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001), pp. 380~387.

<sup>註⑧</sup> The White House, *op. cit.*, chapter VII.

<sup>註⑨</sup> Mohan Malik, *op. cit.*, pp. 28~29, 33~38.

權遭到削弱<sup>⑩</sup>。

原因之二是上述建立在布希主義論述上的美國安全戰略使中共難以消弭傳統的威脅認知。中共一直憂慮美國為反恐和制止大規模殺傷性武器相互結合的先發制人戰略最終可能把中共列入打擊目標，二〇〇二年三月，美國媒體就披露，美國國防部草擬的「核態勢評估報告」（Nuclear Posture Review），把中共也列入潛在的核打擊對象<sup>⑪</sup>。此外，中共最憂慮的是美國在以新帝國論為基礎的新安全戰略下，美國可能會先發制人的以軍事行動介入台海，制止中共為防止台灣進一步滑向台獨的對台動武行為<sup>⑫</sup>。雖然布希政府不斷強調一中政策，並在台灣三二〇總統大選前公開呼應中共反對台灣進行統獨公投，但也一再聲明反對中共對台使用武力，更強調將遵守台灣關係法，持續對台軍售，這使得中共相當不滿，認為在台灣主體意識不斷升高的發展下，美國此舉可能具有向台獨發出錯誤訊息的意圖。

基於上述困境，對於反恐外交成效並不持樂觀態度的大陸學者認為反恐固然讓中美關係有所改善，但很難超越冷戰框架<sup>⑬</sup>，為因應此種情況，他們指出「反恐不宜過度，草木皆兵，既要反恐，也要反霸」<sup>⑭</sup>，同時必須「在反恐中增強中國的國際影響力，推動建立公正合理的國際政治經濟新秩序」<sup>⑮</sup>，更有人強硬主張，針對美國新帝國主義和霸權主義對中共國家安全的威脅，中共「應集中全力增強綜合國力，同時改變以往對於國防建設投入偏少的現象，讓國防力量從事質的提升。」<sup>⑯</sup>從這些觀點可以瞭解，反恐外交在改變中共和美國雙方結構性分歧和緊張關係的侷限性，基本上也意涵從非傳統安全基礎上出發的反恐外交可以作為中共總體外交的補充，但無法完全替代以傳統安全、國家利益、主權為主要思維和目標考量的傳統主義外交和安全政策。

## 六、中共反恐外交的未來

### (一) 反恐外交難以逆轉

儘管反恐外交在消弭中共同美國之間的傳統分歧，以及轉換雙方結構性緊張互動關係上的作用有其侷限性，但這種有限的、僅具補充性質的作用對於中共外交利益的

註<sup>⑩</sup> 江凌飛，「9.11事件對世界戰略形勢和中國安全環境的影響」，蔡文中、陶文釗主編，前引書，頁8。

註<sup>⑪</sup> Mohan Malik, *op. cit.*, pp. 31~32; 美國列入的潛在核打擊對象除中共外，其餘六國為俄羅斯、北韓、伊朗、伊拉克、利比亞和敘利亞。

註<sup>⑫</sup> 羅偉斌，「論美國的反恐戰略及對中國國家安全的影響」，《韶關學院學報》（廣東韶關），第24卷第4期（2003年4月），頁47。

註<sup>⑬</sup> 高祖貴，「美國對外戰略的調整與中美關係」，蔡文中、陶文釗主編，前引書，頁165~167。

註<sup>⑭</sup> 陳以定，「淺析中國反恐的國家利益與實踐體系」，《東南亞縱橫》（廣西），2003年11月，頁72。

註<sup>⑮</sup> 鈕漢章，胡欣，「國際反恐合作的發展與面臨挑戰」，《中國黨政幹部論壇》（北京），2003年1月，頁47。

註<sup>⑯</sup> 朱琨，「從霸權主義到新帝國主義：淺析美國對外政策的戰略轉向」，《太平洋學報》（北京），2004年第1期，頁53。

增進事實上仍至關重要，中共因此毫無選擇的必須持續推動反恐外交，並且維繫自九〇年代末以來建構的區域和全球反恐合作建制，以確保此種有限性利益的持續增進。主要原因是儘管美國對阿富汗反恐戰爭在短期內迅速取得勝利，基地恐怖組織力量也被摧毀大半，然而，從二〇〇二年迄今，世界各地區，從東南亞、中東、中亞到俄羅斯仍持續遭到國際恐怖主義的大規模攻擊，這說明國際恐怖主義勢力並未根絕，反恐因此成為國際社會一項長期且艱鉅的任務，大陸學者王珏因此指出反恐是一項公共問題，大國間進行反恐合作更是治理恐怖主義的不可或缺前提<sup>⑦</sup>，而作為大國的中共如果要擴大對國際的影響力，更無法迴避反恐的國際責任。最重要的是，中共支援阿富汗重建的十一名工人也在二〇〇四年六月遭遇恐怖分子襲擊而死亡<sup>⑧</sup>，對一向較少被恐怖主義視為攻擊目標的中共而言，這項襲擊事件無疑是一警訊；日益富裕、以及在國際政治經濟上日漸向西方資本主義社會傾斜的中共，未來明顯不可能再豁免於國際恐怖主義的威脅。這種現實發展使得反恐外交難以逆轉，中共必須基於自身國內和海外安全利益而更強化同國際進行反恐合作。

## (二) 反恐外交的主要取向

在反恐外交的未來取向上，中共事實上也毫無選擇的必須持續同美國進行密切合作。雖然如上所述中共內部對於以美國為合作重心的反恐外交呈現不同意見，尤其是在美國攻打伊拉克戰爭之後。不過在現實上，中共影響力不足，難以擺脫美國因素單獨影響國際合作反恐，以及國際秩序的走向，而放眼未來，中共和美國實力差距不可能在短期內有所改變，中共意圖在國際反恐合作中擺脫美國強勢主導而尋求主動，是一種不符合現實的期望。原因是，中共在未來意圖持續以反恐外交途徑從事的利益追求，事實上仍被鑲嵌於中共和美國之間，上述由於反恐合作所產生的有限性共同利益的鞏固及增強的框架內。美國總統布希固然為爭取連任而需要中共在其「繼續進行反恐戰爭」和「國土安全」計劃上予以支持和合作，但中共更需要美國支持其國內反恐行動，以及對東突厥組織的擴大打擊行動。由於東突勢力在西方分布廣泛，被美國列入恐怖組織名單的ETIM，只是名目繁多的東突組織中的一個<sup>⑨</sup>，中共因此對於美國僅將ETIM列入恐怖組織名單並不滿足，更憂心美國可能暗中支持其他東突組織，二〇〇四年九月，東突流亡政府在美國華盛頓宣佈成立，由澳洲「東突協會」主席Ahimet Egenberd出任總統，美國「東突民族自由中心」主席安瓦爾·玉素甫·土拉尼(Anwar Yusuf Turani)擔任總理，玉素甫在成立大會上指出流亡政府得到若干美國國會議員的同情與支持，中共在香港傳媒也發表評論認為是在美國默許下成立<sup>⑩</sup>，中共

<sup>註⑦</sup> 王珏，「簡析全球化背景下中美反恐合作」，郭學堂主編，《國際關係學：理論與實踐》（北京：時事出版社，2004年），頁397。

<sup>註⑧</sup> 人民日報，2004年6月11日，第1版。

<sup>註⑨</sup> 謝衛東、王亞麗，「東突的恐怖主義實質」，《國際論壇》（北京），第4卷第5期（2002年9月），頁22~23。

<sup>註⑩</sup> 文匯報（香港），2004年9月17日，第9版。

雖未公開抗議，但外交部發言人孔泉在外交部記者會上回應此事件時，斥之為「一場鬧劇」，並透露中方已向美方提出交涉<sup>⑪</sup>，這也顯示中共未來必須同美國強化合作來遏止美國各界可能升高對東突運動的同情和支持<sup>⑫</sup>。除此之外，中共更需要美國以具體行動遏制二〇〇三年台灣總統大選後由於台灣主體意識高漲所導致的進一步分離傾向。從這裡可以瞭解，儘管自九一一事件以來中共全球性反恐實踐從美國所獲得的利益是有限的，並未能根本性消弭同美國和西方在人權、制度，以及大國潛在權力競爭上的爭執，但未來中共事實上仍必須通過對美國從事積極反恐合作所構築的有限共同利益來降低這些傳統爭執對中共可能構成的進一步損害。這種對美國的現實需求迫使中共未來的反恐外交短期內仍必須建立在以美國為核心的架構基礎上。

### (三) 微幅調整策略

不過，由於二〇〇三年，美國以伊拉克擁有大規模毀滅性武器為由，未經聯合國安理會決議，逕自對伊拉克發動戰爭，此舉導致俄羅斯、德國、法國等歐洲大國嚴重不滿和反對，美國和歐洲大國之間的分歧和矛盾明顯日益擴大，而美國攻打伊拉克戰爭行動固然成功推翻海珊政權，但並未搜尋到毀滅性武器，其對伊戰爭的正當性明顯大大降低。最重要的是，美國在戰爭勝利後未見其有效重建和治理伊拉克的能力，在美軍佔領下，伊拉克反而更加混亂和失序，這也凸顯美國單邊主義領導反恐國際秩序的失敗。這種情況提供包括中共在內的相關大國在嘗試扭轉反恐國際秩序走向，以及凸顯自身影響力上一個很好的立足點。

中共在外交策略一向靈活多變，隨時根據外在環境變化而作調整，從二〇〇三年迄今，中共在全球反恐外交上，可以發現，中共一方面不斷鞏固和建設同美國的反恐合作，另方面則嘗試進行微幅調整的平衡策略，以凸顯其「雖然反恐，但也反霸」的立場，同時試圖在反恐國際秩序建構中能「有所作為」，這些策略展現以下兩方面：

1. 強化反恐論述，積極進行國際宣傳，以影響國際視聽。自美國攻打伊拉克後，中共開始積極展現其作為發展中國家的身份，以及不同於美國的反恐論述。除在包括聯合國在內的多邊組織進行宣傳，中共也通過主辦或是參與同反恐相關的研討會來進行宣傳，試圖在國際合作反恐的論述和模式上尋求認同。例如，二〇〇四年五月，中國國際戰略協會和何東國際關係問題研究會共同在北京舉辦「國際反恐形勢與反恐合作研討會」，共有來自全球各地十六個國家的軍事、政治和警界人士參加，中共人民解放軍副總參謀長熊光楷，在會中發表演說，指出經過多年的反恐鬥爭及國際反恐合作實踐，中國政府在反恐問題上已形成了系統、完整的立場，化約成政策包括：反對一切形勢的恐怖主義、反恐不能搞擴大化、反恐要標本兼治、要充分發揮聯合國和安

註<sup>⑪</sup> 文匯報（香港），2004年9月22日，第5版。

註<sup>⑫</sup> 基於這種憂心，中共持續要求國際擴大打擊面。2003年中共公安部第一批認定的四個東突恐怖組織和十一名恐怖分子，要求國際配合取締或逮捕，這四個組織是東突厥斯坦新聞信息中心、東突厥解放組織、世界維吾爾青年代表大會、東突厥斯坦伊斯蘭運動。中國青年報，2003年12月16日，<http://news.sina.com.cn/c/2003-12-16/04401349474s.shtml>。

理會的作用，更要加強國際合作<sup>⑯</sup>。此外，熊光楷不斷強調中共在反恐上的合作是國際合作反恐的重要部分，呼籲各國支持中共的打擊恐怖主義行動，尤其是對東突厥運動的打擊。為了凸顯中共打擊東突厥組織的合理性，中共早於二〇〇三年五月二十六日發表「新疆的歷史與發展」白皮書<sup>⑰</sup>，熊光楷更進而說服與會專家，指出「東突厥恐怖組織是國際恐怖勢力的組成部分，中國打擊東突，是對國際反恐鬥爭作出了重要貢獻。」<sup>⑱</sup>

2. 在外交層面，以分化和聯合的策略，制約美國單邊主義的發展，以及其影響力的持續擴張，從而為引導多邊框架下反恐合作機制的建立創造有利條件。這同時表現在大國外交和睦鄰外交兩個方面：

首先，在大國外交方面，中共致力強化同歐洲國家的關係。從美國和歐洲大國在處理伊拉克問題上的矛盾可以瞭解，中共同歐洲不僅在反恐合作和經貿發展上具共同利益，更在反對美國單邊主義領導國際秩序上具共同利益。中共因此明顯意圖利用聯合歐洲大國的策略來分化西方陣營。也因此，自二〇〇三年以來，中共同歐洲和歐盟互動日趨密切。進入二〇〇四年，中共高層領導更頻繁前往歐洲國家訪問<sup>⑲</sup>。儘管中共同歐洲國家間無法避免人權問題分歧，中共希望歐盟解除自天安門以來對華軍售禁令的願望一直未達成，不過，中共同歐洲國家在反恐方面明顯達成共識：就是重申致力於打擊一切形式的恐怖主義，同時認為恐怖主義需在雙邊和多邊領域協調與合作<sup>⑳</sup>。

其次，在睦鄰外交方面，從二〇〇三年後的發展可以顯見，自胡溫體制接班後，中共明顯將外交重點再度置於同周邊國家關係的強化上。由於從二〇〇二年東南亞國家連環爆炸事件可以瞭解，美國日益重視的亞太地區很顯然成為新一波恐怖主義攻擊的標的，為防止波及自身安全，中共因此強調必須加強亞太區域反恐合作，睦鄰外交也明顯再度成為新形勢下中共反恐外交的重心。因此，二〇〇三年後，中共同俄羅斯戰略協作夥伴關係持續發展，同印度全面改善關係，更以加入「東南亞友好合作條約」，和以共享經濟發展利益作基礎的東亞區域整合來進一步強化同東南亞國家的關係<sup>㉑</sup>，而中共也明顯把東亞區域反恐秩序的建立鑲嵌於此種日益增強的亞太經濟合作安排中。除此之外，中共也積極推動上海合作組織的持續發展。為導正九一一事件後上海合作組織缺乏緊急應變能力的缺失，中共推動上海合作組織除在二〇〇二年初通

註<sup>⑯</sup> 熊光楷，「九一一以來的國際反恐形勢及特點」，2004年5月12日，<http://www.fmcoprc.gov.hk/chn/szyw/t98059.htm>。

註<sup>⑰</sup> 「新疆的歷史與發展」，2003年5月26日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-05/26/content\\_887258.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-05/26/content_887258.htm)。

註<sup>⑱</sup> 熊光楷，前揭文。

註<sup>㉑</sup> 中共國家主席胡錦濤在2003年6月和2004年元月兩度訪問法國，2004年6月胡錦濤又對波蘭、匈牙利、羅馬尼亞進行了國事訪問；其餘高層自2004年以來的重要訪問，包括：外長李肇星4月的愛爾蘭之行，5月中共總理溫家寶的德國、比利時、意大利、英國之行，全國人大常委會委員長吳邦國的俄羅斯、保加利亞、丹麥和挪威之行，國務院副總理曾培炎的法國、瑞士、克羅地亞之行。

註<sup>㉒</sup> 「第六次中歐領導人會晤聯合新聞公報」，人民日報，2003年10月31日，第3版。

註<sup>㉓</sup> 「中國加入東南亞友好條約成東盟首個戰略夥伴」，明報（香港），2003年10月9日，第A25版。

過「緊急應急機制原則」之後<sup>⑨</sup>，開始推動上海合作組織強化組織建設，作為常設機構的上海合作組織秘書處和反恐怖機構執行委員會分別在二〇〇四年元月和六月正式成立和啓動。此外，中共也致力推動上海合作組織成員之間的經貿合作，以及加強上海合作組織同其他國際組織及國家之間的互動和合作，以確保上海合作組織的持續存在和發展。二〇〇四年六月，上海合作組織六國元首在烏茲別克首府塔什干舉行的第四次元首高峰會議，阿富汗臨時政府總統卡賈（Hamid Karzai）和蒙古對外關係部長額爾敦楚倫（Lusangiyin Erdenchuluun）也參與此次高峰會談<sup>⑩</sup>，這也說明在新形勢下，中共再度希望強化在上海合作組織框架下的地區反恐功能。

總體來看，針對美國藉反恐名義進軍中亞，並且結合反恐和防止大規模殺傷性武器論述對伊拉克發動戰爭的國家安全戰略，中共無力阻擋，甚至必須作某種程度配合，但中共也試圖通過聯合歐洲、東南亞、俄羅斯以及上海合作組織，形成一種亞歐合作反恐形勢，從而一方面防止亞太地緣戰略進一步不利自身發展，同時也為扭轉美國單邊主導的國際合作反恐形勢創造有利形勢。這也意涵中共未來反恐外交固然仍將以同美國強化合作為主要取向，但將以更大的全方位外交策略予以平衡。

## 七、結語

恐怖主義在上個世紀七〇年代開始呈現跨國性發展，日漸成為威脅國際安全的重要因素，中共固然因為對外開放而關切恐怖主義發展對自身安全構成的衝擊，不過，中共對此的威脅認知程度並不如其他國家，究析其因，一是不斷強調自身發展中國家屬性的中共並不是恐怖主義的主要攻擊標的，二是中共作為專制國家對政治與社會的高壓控制，使其能夠有效抑制國內、外恐怖主義的滲透與發展，即便是較嚴重的新疆分離主義勢力也不例外，最重要的是中共主要威脅認知來源一直是超強的政治、經濟和軍事壓力，以及在此基礎上對自身統治的挑戰與遏制。也因此中共和西方大國在新疆恐怖活動認知上的歧異，反映的內在本質徒然只是傳統安全範疇的權力和安全之爭，而並不是新疆恐怖活動的本身。

基於上述，中共自九〇年代末開始積極推動的反恐外交，不論是區域層面，或是九一一事件後的全球層面實踐，可以發現，中共的意圖不僅僅在於反恐怖主義本身，而是在於藉反恐獲取更多的政治和安全利益。在區域層面，中共意圖通過反恐外交達到鞏固睦鄰友好關係，打擊新疆分離主義勢力，發展多邊合作組織，以及反制美國單邊主義的目的。在九一一事件後的全球層面的實踐上，中共反恐外交的最重要意圖是緩解同美國之間長期性的結構性分歧，從而建構一個穩定的合作互動關係。基於這種

<sup>註⑨</sup> 葛軍，「上海合作組織的重要步驟：外長會議—訪外交部歐亞司副司長周力」，《世界知識》（北京），第3期（2002年），頁5。

<sup>註⑩</sup> “Shanghai Group Leaders Stress Need to Combat Terror, Drugs at Uzbek Summit,” BBC Worldwide Monitoring, <http://web.lexis-nexis.com/universe/printdoc>.

意圖，中共積極配合美國在各領域的反恐行動，建構了一個相對完整的中美雙邊反恐合作建制。

但從實踐成效也可以發現，中共固然成功通過區域和全球反恐外交，進一步凸顯了同周邊國家和大國之間的共同利益，從而也達到緩解分歧或是改善國與國間關係的作用，不過，由於國際反恐合作在法律和組織上先天的脆弱性，使得反恐共同利益事實上不易促使中共和美國這兩個大國關係互動結構呈現典範轉移，換言之，從非傳統安全合作基礎上出發的反恐共同利益之作用有其侷限性。進一步言之，在可見的未來，作為非傳統安全範疇的恐怖主義和反恐外交固然有其重要性，但很難取代傳統安全、權力、主權及地緣政治而成爲影響一國外交和安全政策的主要因素。美國在九一一事件後進一步單邊主義化的安全戰略變化，事實上很難忽視持續崛起的中共對美國構成的潛在威脅，同樣的，中共也因爲憂慮布希主義可能無限上綱，並且介入干預台灣問題，而無法消弭對美國的高度威脅認知。這也說明中共和美國在反恐合作上的制度性建制，仍無法超越以權力與安全爲主要內涵的新現實主義影響。

儘管如此，中共和美國在建立的制度性反恐建制，及其所衍生的共同利益，對實力不如美國的中共言，卻又具高度重要性。因爲中共可以通過反恐建制，以及有限的共同利益來降低中共和美國傳統固有的分歧對雙方未來關係可能構成的損害程度，同時，中共可以持續利用反恐作爲工具，謀取其他利益。此外，二〇〇四年，中共工人在阿富汗遭到恐怖分子襲擊，顯示中共未來可能不再豁免於恐怖主義的威脅。凡此種種，都讓中共毫無選擇的必須持續推動反恐外交，也毫無選擇的必須同美國在反恐上進行密切合作。但爲降低美國在反恐上持續搞單邊主義對中共安全構成的不利效應，可以發現，中共在二〇〇三年後，開始強化凸顯自身作爲發展中國家特質的反恐論述，並且強化同歐洲大國，上海合作組織成員以及其他周邊鄰國的關係，以示對於在反恐外交上必須向美國傾斜的平衡。

\* \* \*

(收件：93年9月10日，接受：93年11月17日)



# Analysis Survey of Practice and Effectiveness of PRC's Anti-Terrorism Diplomacy

*Yac-hun Chang*

## Abstract

Despite terrorism poses increasingly threats in international security after Cold-War, PRC has not been aware of it and anti-terrorism has never been a major issue in its foreign policy for a long time. There are two reasons: First, PRC is able to strengthen internal control including containing terrorist activities of Eastern Turkishtan; Second, PRC's foreign policy is still focused on conventional military security and power competition rather than unconventional terrorism. In the end of 1990s, however, PRC began to prompt in an anti-terrorism diplomacy in the neighboring region, PRC even extendsd this campaign to a global level, and constructs bilateral and multi-lateral anti-terrorism frameworks as US is the main point. Anti-terrorism, therefore has become an important topic in PRC's foreign policy. This paper discusses regional and global aspects of PRC's anti-terrorism diplomacy. It argues that PRC's intention is not only for the anti-terrorism but also for garnering more political and security benefits. Because of the fragile cooperation of international regime, the unilateralism of USA, and PRC's failure to modify its conventional security perception, it is difficult to moderate the structural tension between the US and PRC. PRC have no choice but to work with US, although it attempts to enhance relationship with Europe and neighboring countries to balance USA.

**Keywords:** terrorism; anti-terrorism diplomacy; unconventional security; unilateralism

## 參考書目

- 王明進，「後冷戰時期恐怖主義的特點與國際反恐合作」，《國際論壇》，第6卷第1期（2004年），頁12~15。
- 王逸舟，恐怖主義溯源（北京：社會科學文獻出版社，2002年）。
- 王逸舟主編，全球化時代的國際安全（上海：上海人民出版社，1999年）。
- 朱琨，「從霸權主義到新帝國主義：淺析美國對外政策的戰略轉向」，《太平洋學報》（北京），2004年第1期，頁48~53。
- 吳東野、鄭端耀，九一一與國際反恐怖主義（台北：財團法人遠景交流基金會，2003年）。
- 呂軍燾，「國際反恐背景下的東突」，《世界經濟與政治論壇》，第3期（2003年），頁75~77。
- 李文志，【海陸爭霸下亞太戰略形勢發展與臺灣的安全戰略】，《東吳政治學報》（台北），第13期（2001年），頁29~138。
- 李丹，「南北國家反恐觀上的主要分歧」，《福建教育學院學報》（福建），第4期（2003年），頁19~21。
- 李偉、楊明杰、陳杰軍、高穎、石剛，「國際反恐的困境與啓示」，《現代國際關係》，第2期（2004年），頁45~54。
- 邱稔壤，國際反恐與亞太情勢（台北：國際關係研究中心，2004年）。
- 周忠菲，「反恐合作：中美關係的現狀、特點及其發展趨勢」，《國際觀察》，第3期（2003年），頁28~34。
- 周榮耀主編，9.11後的大國戰略關係（北京：中國社會科學出版社，2003年）。
- 周臻，「新疆分離主義加劇」，《共黨問題研究》，第25卷第7期（1999年），頁8~12。
- 秦亞青譯，國際政治的社會理論（上海：上海人民出版社，2000年）。
- 郭學堂主編，國際關係學：理論與實踐（北京：時事出版社，2004年）。
- 張濤，「恐怖主義：國際社會關注的一個焦點」，《時事》，第4期（1995年），頁51~53。
- 梁玉春，「淺析影響新疆穩定的國際因素」，《喀什師範學院學報》，第24卷第2期（2003年），頁1~5。
- 陳以定，「淺析中國反恐的國家利益與實踐體系」，《東南亞縱橫》，頁64~72，76。
- 傅耀祖、周啓明，聚焦中國外交（北京：中共黨史出版社，2000年）。
- 程衛華、陳顯泗，「中國國家利益與美國主導的國際反恐利益的重合與排異：兼論中國外交空間的開闢和外交資源的利用」，《江南社會學院學報》，第5卷第2期（2003年），頁15~19，36。
- 鈕漢章、胡欣，「國際反恐合作的發展與面臨挑戰」，《中國黨政幹部論壇》，2003年第1期，頁47。
- 楊永明，國際安全與國際法（台北：元照出版社，2003年）。

楊潔勉等著，*國際合作反恐：超越地緣政治的思考*（北京：時事出版社，2003年）。

蔡文中、陶文釗主編，*九一一後的國際形勢*（北京：華藝出版社，2003年）。

鄭啓榮、孫潔琬，「新世紀之交中國多邊外交」，*當代中國史研究*，第8卷第6期（2001年），頁53~59。

謝衛東、王亞麗，「東突的恐怖主義實質」，*國際論壇*（北京），第4卷第5期（2002年），頁22~28。

龐中英，「中國的亞洲戰略：靈活的多邊主義」，*世界政治與經濟*，第10期（2001年），頁30~35。

羅偉斌，「論美國的反恐戰略及對中國國家安全的影響」，*韶關學院學報*（廣東韶關），第24卷第4期（2003年），頁44~48。

- Armstrong, J. D., *Revolutionary Diplomacy: Chinese Foreign Policy and the United Front Doctrine* (Berkeley: University of California Press, 1977).
- Baker, James, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific community." *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5 (1991/1992), pp. 1~18.
- Baldwins, David A. "Security Studies and the End of the Cold War," *World Politics*, vol. 48, no. 1 (1995), pp. 117~141.
- Bush, George W., *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: The White House, 2002).
- Cornell, Svante E. and Regine A. Spector, "Central Asia: More than Islamic Extremists," *Washington Quarterly*, vol. 25, no. 1 (2002), pp. 193~206.
- Cossa, Ralph A., "U.S. Foreign Policy in Asia: Is the President Clinton on the Right Track?" *Vital Speech of the Day*, vol. 60, no. 24 (1994), p. 765.
- Foster, John Bellamy, "The Rediscovery of Imperialism," *Review of the Month*, vol. 54, no. 6 (2001), pp. 1~16.
- Fuller, Graham E. and S. Frederick Starr, *The Xinjing Problem* (Central Asia-Caucasus Institute, The Johns Hopkins University, 2003).
- Goldstein, A., "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging China," *China Quarterly*, vol. 168 (2001), pp. 835~864.
- Gourevitch, Peter A. ed., *The Pacific Region: Challenges to Policy and Theory, Annals of the American Academy of Political and Social Science 505* (Newbury Park, Calif.: SAGE, 1989).
- Herz, Peter J., "Where Human Rights don't Matter," *World & I*, vol. 10, no. 9 (1995), pp. 54~59.
- Hoffman, Bruce, *Inside Terrorism* (New York: Columbia University Press, 1998).
- Kim, Samuel S., *China and the World: New Directions and in Chinese Foreign Relations* (Boulder: Westview Press, 1989).

- Kim, Samuel S., *China, The United Nations, and World Order* (Princeton: Princeton University, 1979).
- Johnston, Alastair Iain, "Learning Versus Adaption: Explaining in Chang Chinese Arms Control in the 1980s and 1990s," *China Journal*, vol. 35 (1996), pp. 27~61.
- Lampton, David M. and Richard Daniel Ewing, *The U.S.-China Relationship Facing International Security Crises: Three Case Studies in Post-9/11 Bilateral Relations* (Washington D.C.: The Nixon Center, 2004).
- Lesser, Ian O., Bruce Hoffman, John Arquilla, David Ronfeldt, Michele Zanini and Brian Michael Jenkias, *Countering the New Terrorism* (Santa Monica: Rand, 1999).
- Lipovsky, Igor, "The Awakening of Central Asian Islam," *Middle Eastern Studies*, vol. 32, no. 3 (1996), pp. 19~21.
- Livingston, Marius H. ed., *International Terrorism in the Contemporary World* (Wesport: Greenwood Press, 1978).
- Luong, Pauline Jones and Erika Weinthal, "New Friends, News in Central Asia," *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 2 (2002), pp. 61~70.
- Malik, Mohan, *Dragon on Terrorism: Assessing China's Tactical Gains and Strategic Losses Post-September 11* (Carlisle Barracks PA: Strategic Studies Institute, U. S. Arm War College, 2002).
- Mallaby, Sebastian, "The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire," *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 2 (2002), pp. 2~7.
- Mearsheimer, John J., *The Tradegy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001).
- Menon, Rajan and Hendrik Spruyt, "The Limits of Neorealism: Understanding Security in Central Asia," *Review of International Studies*, vol. 25(1999), pp. 87~105.
- Morgan, Matthew J., "The Origins of the New Terrorism," *Parameters*, pp. 29~43.
- Pearson, Federic S. and Martin Rochester, *International Relations* (New York: The McGraw-Hill, 1998).
- Pillar, Paul R., "Terrorism Goes Global: Extremist Groups Extend Their Reach Worldwide," *The Brookings Review*, vol. 19 (2001), pp. 34~37.
- Robinson, Thomas W. and David Shambaugh, *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (Oxford: Clarendon Press, 1994).
- Stohl, Michael and George A. Lopez eds., *The State as Terrorist* (London: Aldwych, 1984).
- Van Ness, Peter, *Revolution and Chinese Foreign Policy: Peking's Support for Wars of National Liberation* (Berkeley: University of California Press, 1970).