

中国反恐的国际视角分析

李若菊*

摘要

中国反恐的国际视角是在关注和解决国内产生恐怖主义的原因基础上，研究影响国内恐怖主义活动外部原因，总结国际联合反恐成效与经验，探索新形势下加强反恐国际合作的思路，在更加开阔的国际视野下开展中国反恐斗争，从而更有力地打击和防范针对中国的恐怖活动并更有效地履行中国反恐的国际义务。

关键词：反恐 国际合作 双重标准 共识

视角，即观察事物的角度或出发点。何谓中国反恐的国际视角？中国反恐的国际视角是从国际恐怖主义活动大背景出发，分析中国恐怖活动的国际因素，找准中国反恐斗争的国际定位，从国际合作的角度提出解决中国恐怖威胁的对策。中国反恐国际视角的提出是对当前国际恐怖主义发展现状和中国反恐实际所做的一种必然选择。恐怖主义产生发展至今，已经成为令世界各国高度关注的全球性问题。没有哪一个国家发生的恐怖事件能够完全孤立于国际社会，也没有哪一个国家能够完全避免受到国际恐怖事件的影响，联合起来，共同打击恐怖主义成为许多国家的共识。美国“9.11”事件后，世界反恐格局发生了重大的变化，各国的反恐斗争纳入国际反恐联盟的趋势十分明显。中国作为国际社会的重要成员也面临着日趋严峻的恐怖主义威胁，开放的国际视角是中国反恐斗争开展的重要条件，它对中国反恐的战略设计与战术行动发挥着重要的引导作用。本文就中国反恐的国际视角相关问题展开论述。

一、中国面临的恐怖主义威胁既有国内因素，也有国际因素，因而，中国的反恐斗争是中国维护国家安全和社会稳定的重要工作，也是国际反恐斗争的重要组成部分。以开放的国际视角开展反恐斗争是中国反恐的客观需要，同时也是中国对国际反恐斗争应尽的国际义务。

恐怖主义问题由来已久，特别是在20世纪60年代末以后，逐渐发展成为一个全球性的难题。20世纪80年代以来，伴随着国际、国内形势的变化，中国受到恐怖主义的威胁越来越大。就目前为止，中国面临的恐怖主义威胁主要表现在三个方面：一是“东突”和“藏独”分子在中国境内的暴力恐怖活动危害中国国家统一和民族团结，直接影响中国西北地区的安全和社会稳定；二是中国在海外的驻外机构和人员、企业、公民渐受恐怖袭击危害，中国公民、企业的海外安全和国家财产受到威胁；三是中亚、南亚和东南亚地区的恐怖主义活动频繁，且向中国境内渗透的趋向日渐突出。就中国恐怖活动产生

* 廣東警官學院偵查系教授

发展的原因看，既有国内因素，又有国际因素，但国际因素的影响更显突出；既有历史因素，又有现实因素，无论是历史还是现实因素又都与国际因素密切相关。跨境活动，内外勾结，境外策划，境内实施，是针对中国的恐怖主义活动的突出特点。从境内恐怖主义活动的历史根源上看，境内的恐怖主义活动历来与境外的民族分裂势力、宗教极端势力的渗透密切相关；从现实境内恐怖主义活动的外部条件看，很大程度上是受到境外组织和国际势力的扶持与挑唆；从针对中国的恐怖主义活动的主体看，与某些国际势力关系密切，有的就是国际恐怖主义组织的重要组成部分。所以，一定意义上可以说，国际因素是中国恐怖威胁的主要因素。

集暴力恐怖主义、宗教极端主义、民族分裂主义于一体的“东突”势力不仅是中国面临的恐怖主义的最大威胁，也是国际恐怖组织的重要组成部分。“东突”势力与境外组织和国际势力相勾结，以建立所谓“东突厥斯坦国”为目的，长期在中国境内、主要是新疆地区从事爆炸、暗杀、纵火、投毒、袭击等恐怖暴力活动。作为国际恐怖势力的重要组成部分，“东突”与“基地”组织有着密切联系。“东突”组织在武器、物资、培训等方面接受“基地”组织的大力支持，其恐怖活动目标除针对中国外，还积极参加在世界各地的“圣战”。有的参加阿富汗塔利班武装和“基地”组织的活动，有的参加俄罗斯车臣暴力恐怖活动，有的参加中亚地区的恐怖活动。最近，中国《环球时报》从中国反恐权威部门获得独家消息：今年5月以来，“东突”组织纠集成员，组成“圣战”小组潜入叙利亚参与内战。中国反恐官员说，恐怖组织“东伊运”是在“基地”组织发出指令后开始行动的。中国现代国际关系研究院的学者分析说：“东突”境外参战的主要目的有两个，一个是“练兵”，一个是企图增强其国际影响力¹。由此可见，“东突”恐怖组织与国际恐怖组织的密切联系与活动的联动性。“东突”势力的恐怖活动不仅直接危害中国的国家和社会稳定，还直接危害到有关国家的安全与稳定，危害到中国的周边安全环境。除了“东突”恐怖主义威胁外，近年来“藏独”分子的分裂活动也呈现暴力恐怖的倾向，达赖集团中的激进组织，如“藏青会”和“藏妇会”等极力主张开展暴力恐怖活动以实现“西藏独立”的目的。“藏独”势力的活动也不是孤立的，国际上某些势力或明或暗以各种方式支持和援助“藏独”势力。可以认为，由于国际势力的支持，“藏独”活动的恐怖主义倾向将会不断显现出来。

从中国外部环境看，与中国相邻的中亚、南亚和东南亚地区也是恐怖活动频发的地区，这些地区的一些组织已经逐步进入中国境内，如宗教极端组织“伊扎布特”从90年代末开始向中国新疆地区渗透，对中国的国家安全和民族地区的稳定构成直接、现实的影响。

面对来自境内外的恐怖主义对中国领土完整和国家安全构成的严重威胁，2001年10月，中国政府郑重向世界宣布，“东突”恐怖势力是国际恐怖主义的一部分，应予以坚决打击。2002年1月中国国务院新闻办公室发表题为《“东突”恐怖势力难脱罪责》的文章，以翔实的史料和充分的事实介绍了“东突”问题的由来，揭露了“东突”恐怖势力在境内外从事的恐怖活动，并重申了中国政府的反恐立场。

中国已经受到恐怖主义活动的威胁和危害，而且可以预见的是，随着中国国际影响的日益提高，随着国际恐怖主义活动的活跃，随着境内外“东突”势力的不断发展，中国面临的恐怖威胁将日益严重。以开放的国际视角开展反恐是中国的反恐斗争顺利开展

¹ http://news.xinhuanet.com/world/2012-10/29/c_123883858.htm“东突”潜入叙利亚作战2012年10月29日 环球时报

的重要前提。同时，国际反恐斗争也离不开中国的参与，中国是联合国的常任理事国，作为国际社会的重要一员，在国际活动中发挥着重要的作用。恐怖主义活动作为当前国际社会面临的突出问题，是联合国要解决的重要问题，中国积极参与国际反恐合作，不仅是中国反恐的客观需要，更是中国在国际反恐斗争中应尽的国际义务。

二、反恐国际合作是中国反恐国际视角的核心内容，加强与世界各国的反恐合作，是中国反恐斗争的重要措施。参与联合国反恐斗争，加强与地区性国际组织的反恐合作，扩大反恐理论与实践研究的范围，中国在联合反恐方面已经取得了一定进展和成效。

在全球化背景下，国际恐怖主义的国际化程度在不断提高，深受恐怖主义威胁的各国面对严峻的反恐形势，必须开展最广泛的国际反恐合作，共同打击各种恐怖主义犯罪活动。中国打击“东突”恐怖势力的斗争开展以来，在反恐情报信息交流、控制恐怖活动的资金来源、引渡和遣送恐怖犯罪嫌疑人等方面，与美国、俄罗斯、英国、巴基斯坦、尼泊尔、中亚各国等以及国际刑警组织等国际组织进行了比较广泛的双边、多边合作，在一定程度上提高了中国反恐的能力，同时也对威胁中国国家安全的“东突”恐怖势力有所遏制。目前，中国已缔结和参加了1项区域性多边反恐条约和12项全球性的多边反恐条约，以及含有反恐内容的其他多边条约²。同时，作为联合国安理会的常任理事国，中国还参与制订了一系列的反恐怖主义的安理会决议或宣言，包括关于在打击恐怖主义方面的国际合作问题的第1269(1999)号决议、关于开展国际合作以对付恐怖主义对国际和平与安全的威胁的第1373(2001)号决议等。从中国参与国际反恐合作实际看，中国在尊重联合国主导下的反恐国际合作的前提下，形成了与有关国家和地区的双边、多边合作，推动了国际反恐斗争的顺利开展。

联合国作为世界上最具普遍性的政府间国际组织，在协调国际反恐行动、集中各国反恐资源以及分享反恐情报信息和经验等方面，具有其他任何组织或集团都无法替代的主导作用，维护联合国在全球反恐合作的主导权是全球反恐斗争顺利进行的重要保障。中国作为联合国的主要成员国，在维护联合国的权威，支持联合国在反恐斗争中的主导作用，促进联合国框架下国际反恐联盟的形成和巩固等方面发挥了重要作用，不仅履行了联合国成员应尽的义务，也对中国的反恐斗争取了必要国际支持。

中国是上海合作组织的重要发起国，上海合作组织已经成为国际反恐多边合作的典范。2001年6月15日，上海合作组织成员国签署了《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》，在对恐怖主义的界定上达成了共识，这一点对反恐国际合作尤为重要，当前国际社会打击恐怖活动成果不彰，主要原因之一就是每个国家都在强调打击“每个国家的恐怖主义”，缺乏对恐怖主义的共识，也就很难有行动上的一致。同时，上海合作组织还建立了切实可行的各级执法、情报、军事等机构的合作机制，这将只停留在国家领导人层面的反恐合作深入到具体执行部门，使联合反恐具有可操作性并能够真正落在实处。上海合作组织的成立及“公约”的签署为中国“东突”问题的解决创造了重要的外部条件。此外，中国与东南亚国家联盟积极开展反恐磋商和交流，举办反恐理论研讨会，在联合反恐的理论与实践问题上最大限度达成共识。中国和欧盟也开始举办反恐国际论坛，探讨有关反对恐怖主义的理论和实践问题，为反恐合作提供借鉴和指导。

目前为止，中国与有关国家和地区的反恐合作初见成效。2006年以来，为提高上海合作组织成员国应对各类恐怖威胁的能力和水平，中国已经和哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯

² 马长生 贺志军等著 《国际恐怖主义及其防治研究》中国政法大学出版社2011年版

坦、塔吉克斯坦等上合组织成员国执法安全机关联合组织了反恐演习。演习有效检验和提高了中国与中亚国家联合打击恐怖主义的能力，体现了中、哈、吉、塔等国和上合组织打击“三股势力”的决心，展示了上合组织成员国在反恐领域的务实合作成果，进一步密切了我国与上合组织其他成员国的反恐合作关系和执法安全协作机制，对维护各国及本地区的安全与稳定发挥了积极作用。

三、国际反恐合作面临诸多问题与挑战，中国在反恐斗争中要促进国际反恐共识强化、扩大反恐国际合作、挖掘反恐合作深度，增强中国反恐国际合作紧密度，从而应对国际反恐斗争的问题与挑战。

恐怖主义对当今世界的和平与安全构成严重威胁，已经成为国际公害，随着国际恐怖活动进一步扩大化趋势，要遏制恐怖主义的发展，争取和平、稳定与安全的国内环境和国际环境，世界上绝大多数国家和地区对联合反恐、深化国际反恐合作已经达成一定的共识，这种共识成为国际反恐联盟形成的重要的思想基础，在未来的国际反恐斗争中，这种共识也将是决定国际反恐斗争顺利与否的重要条件。反对一切形式的恐怖主义历来是中国政府的一贯立场，发挥国际社会重要成员的作用，继续推动国际社会就反恐有关问题达成一致的看法和立场，对中国的反恐也具有重要意义。但是，由于各国在国家利益和对恐怖主义的认识上分歧较大，政治和法律意义上的国际反恐合作虽有进展，但并未产生预想的效果，而且由于国际反恐斗争中的单边主义、霸权主义，不仅联合国在反恐中的权威受到挑战，而且国际反恐联盟出现裂痕，这些问题的存在严重影响国际反恐的成效。

联合反恐的共识是开展反恐国际合作的先导，当前，影响国际联合反恐共识的突出问题就是“双重标准”问题。何谓“双重标准”，即少数西方国家在严厉打击谴责本国内恐怖主义和反西方的国际恐怖主义活动的同时，以“人权保护”为借口，支持、纵容、鼓励、包庇非西方意识形态的国家、穆斯林国家的反政府的恐怖主义，甚至把此类恐怖分子称作“自由战士”，更有少数国家将恐怖主义作为国际斗争的“工具”，干涉别国内政，破坏别国安全与稳定。西方少数国家在反恐问题上实行“双重标准”，破坏了国际反恐合作的基础，阻碍了全球反恐统一战线的形成和扩大，也在实际上纵容了一些国家的恐怖主义活动，最终结果是导致国际恐怖主义活动愈演愈烈，世界变得更加不安全。

“三股势力”是中国当前恐怖主义的最大威胁，中国与“三股势力”的斗争中也面临着一些西方国家的“双重标准”问题。如在“东突”问题产生的背景和原因上，有的西方国家不愿承认西方的霸权主义和强权政治是“东突”问题产生的重要原因；在“东突”问题的定性上，有的西方国家从所谓的“民主”、“人权”价值观念出发，淡化甚至否认“东突”势力的分裂、恐怖性质；在“东突”分子的引渡问题上，有的西方国家设置障碍，拖延甚至不予引渡；在包庇、纵容“东突”势力方面，有的西方国家允许“东突”势力在其国内成立流亡政府等等³。“双重标准”问题是中国反恐斗争的一个国际障碍，因而，解决反恐“双重标准”问题是中国反恐斗争顺利进行的一个重要方面。解决“双重标准”问题需要国际社会各方的努力，需要有关国家从国际反恐全局利益出发，放下偏见，统一标准，不要将反恐“工具化”，要视恐怖主义为全球“公敌”与世界各国开展广泛、全方位的合作。作为中国自身要充分行使中国的国际话语权，针对少数西方国家的挑唆，针对西方舆论对中国的歪曲报道，针对一些国家和人民对中国民族和宗教政策存在的偏见，加大面向国际社会的宣传力度，公布恐怖势力针对中国进行恐怖活动

³ 陈静 《当前国际恐怖主义的新发展及反恐对策》载自《东北大学学报（社会科学版）》2005.3

和向中国渗透的事实及证据，阐明中国在国际反恐斗争中的立场与态度，倡导与有关国家的反恐合作，谴责和揭露有关国家的“双重标准”，积极推动联合国框架下的国际反恐合作。

中国目前的国际反恐合作已经取得了比较好的影响与效果，在未来的反恐斗争中，中国在扩大反恐国际合作、挖掘反恐合作深度，增强中国反恐国际合作紧密度还要做进一步努力：**一**是要最广泛地扩大国际反恐统一战线，在国际反恐合作上，要加强双边、多边磋商，在互信、互利、平等合作的基础上共同应对恐怖主义，同时还要争取各种有影响力的非政府组织(包括宗教机构)，甚至各国民众支持打击恐怖主义的斗争，使其成为国际反恐战线的可靠盟友；**二**是在反恐执法合作上，中国应取得有关国家的支持，特别是在引渡恐怖分子方面应加强与有关国家的磋商，取得有关国家的支持和配合，引渡恐怖分子，挤压恐怖分子的活动空间；**三**是在反恐技术合作上，要交流反恐经验，共享反恐情报，建立有效的国际反恐网络系统，加强在冻结恐怖组织资产等方面的合作；**四**是在反恐重点地区上，进一步加强上海合作组织在地区反恐斗争中的重要作用，通过建立情报交流长效机制、创建恐怖组织和分子公用数据库、举办外警反恐培训班、举行联合反恐演习等各种方式，有效开展国际警务执法合作；**五**是在反恐合作契机上，要以国际上发生的重大恐怖事件为契机，强化、密切反恐国际合作。9.11"恐怖袭击事件后，经过中国政府一系列外交措施和努力，中国成功使美国与联合国于2002年9月将“东突伊斯兰运动”列为恐怖组织，中国在中美双边的反恐合作方面取得了重大突破。此后，又冻结了“东突”在美国的资金，这在国际上形成了有利于中国打击“东突”恐怖组织的国际环境，由于可见抓住联合反恐契机的重要性。

结语：中国面对的恐怖主义威胁与国际恐怖主义活动密切联系，针对中国的恐怖活动是国际恐怖活动的重要组成部分。中国本着国际视角开展中国的反恐斗争取得了一定成效，但也面临诸多问题与挑战。为将中国的反恐斗争深入开展下去，为有效履行中国国际反恐义务，中国的反恐斗争任重而道远。中国在增强自身反恐能力的前提下，推动国际反恐共识达成、坚持反恐国际合作立场、畅通拓宽国际合作渠道，中国的反恐才能在国际大视野下取得最后的胜利。

参考文献

- 1、金鑫 《世界问题报告》 中国社会科学出版社 2002
- 2、胡联合《全球反恐论》 中国大百科全书出版社 2011
- 3、胡联合《第三只看恐怖主义》 世界知识出版社 2002
- 4、中国现代国际关系研究所《国际恐怖主义与反恐怖主义斗争》 时事出版社 2001
- 5、陆忠伟 《非传统安全论》 时事出版社 2003
- 6、杨洁勉等著 《国际恐怖主义与当代国际关系》 贵州人民出版社 2002
- 7、古丽阿扎提·吐尔逊 《中亚恐怖主义犯罪研究》 中国人民公安大学出版社 2003
- 8、马长生 贺志军等著 《国际恐怖主义及其防治研究》 中国政法大学出版社 2011
- 9、刘恩照著 《国际恐怖主义》 世界知识出版社 2006
- 10、赵秉志主编 《国际恐怖主义犯罪及其防治对策专论》 中国人民公安大学出版社 2005
- 11、中国现代国际关系研究所反恐怖研究中心 《恐怖主义与反恐怖斗争理论探索》 时事出版社 2002

