

# 中国与日本当前主要国际 反恐政策比较研究

周永生<sup>\*</sup>

## 目次

- |                         |                                 |
|-------------------------|---------------------------------|
| 一、中日两国当前对恐怖主义的基本认识与政策   | (二) 日本当前对恐怖主义的国际政策              |
| (一) 中日反恐政策的表达方式         | 三、中日两国当前国际反恐政策比较研究              |
| (二) 中国对恐怖主义的主要认识和基本反恐政策 | (一) 中日两国对恐怖主义认识、政策的相同点、细微差异及其原因 |
| (三) 日本对恐怖主义的主要认识和基本反恐政策 | (二) 中日两国对恐怖主义认识、政策的不同点及其原因      |
| 二、中日两国当前主要的国际反恐政策       |                                 |
| (一) 中国当前对恐怖主义的国际政策      |                                 |

## 摘要

中日两国的反恐政策各有特点，也具有共性因素。中日两国都认为恐怖主义是世界和平原定的重要危害，主张坚决打击。日本强调基地组织及其在东南亚地区的威胁。中国强调的主要是东突组织及其在中亚地区的威胁。中国反复强调，反对一切形式的恐怖主义，而日本在这一方面没有明确表态。中国主张维护国际和地区稳定，消除贫困，和平解决地区争端是消除恐怖主义的重要方式。日本并不特别强调恐怖主义的根源问题，反映出日本反恐政策经常局限于具体问题和细节，比较忽视宏观、根源性的问题。中国和日本反恐政策的共性决定了中日两国可以在反恐问题上进行比较深入的国际合作。不同点表明，中日两国的国家利益、国际立场有所不同，国际视角存在一定的差异。

关键词：恐怖主义 反恐 基地组织 东突组织 中国 日本

中国和日本都是恐怖主义活动的受害国家，因此，两国都有自己系统的反恐政策，也是坚决推行反恐政策的国家。中日两国的反恐政策各有特点，也具有共性因素，在国

---

<sup>\*</sup> 外交学院国际关系研究所教授、博导、日本研究中心副主任。

际反恐政策上也是如此。本文将在综合把握中日两国反恐政策的基础上，截取中日两国的国际反恐政策，进行对比研究，期待能够的有意义的认识，为两国今后的反恐政策提供可资参考的借鉴。

## 一、中日两国当前对恐怖主义的基本认识与政策

中日两国通过多种渠道和方式表达自身对国际恐怖主义的认识和本国反恐的基本政策。只有弄清这些基本认识和基本政策以后，才能够进行比较研究。因此，搞清两国在反恐问题上的基本认识、基本立场、基本政策是进行两国政策对比研究的重要前提。

### （一）中日反恐政策的表达方式

中日两国当前对恐怖主义的基本认识大体上都是通过本国领导人和外交部分领导人的发言、讲话、发表政府文件等政策宣示的形式表达出来。但其中，又有一些不同。中国侧重于通过领导人的发言和讲话等形式来宣示本国的基本反恐政策。而日本则侧重于以政府文件的形式来表达本国的反恐政策。

中国当前的反恐政策主要是通过中国外交部长杨洁篪在2011年9月初出席“全球反恐论坛”成立上的讲话、外交部新闻发言人的发言和<sup>1</sup>中华人民共和国国务院新闻办公室发布的《中国的和平发展》白皮书等形式宣示出来。而日本则主要以外务省2011年9月发布的《日本的国际恐怖主义合作对策》作为重要的反恐政策文件<sup>1</sup>，其他还有首相、官房长官的政策性发言等表述。

### （二）中国对恐怖主义的主要认识和基本反恐政策

#### 1. 中国对恐怖主义的主要认识

杨洁篪外长表示，近十年来，经过国际社会共同努力，全球反恐斗争形势不断向好的方向发展，但仍然面临许多新挑战和新问题，形势依然严峻，与恐怖主义的斗争仍将是长期的、艰巨的。<sup>2</sup>

中国政府认为，中国是恐怖主义活动的受害者。一些恐怖势力为了达到分裂中国的目的，在中国境内外制造了大量的恐怖活动，严重地威胁到了中国的国家安全、人民生活以及地区和平与稳定。因此，中国认为恐怖主义是国际与地区和平的公害，反对一切形式的恐怖主义。<sup>3</sup>中国政府表示，中方愿与世界各国并肩努力，促进不同种族、文明、国家间的和谐包容，最终实现世界的持久和平与安全。<sup>4</sup>

<sup>1</sup> [日]『日本の国際テロ対策協力』，日本外务省网站，2011年9月，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/index.html>。

<sup>2</sup> 中国常驻联合国代表团：《杨洁篪外长出席“全球反恐论坛”成立仪式、阿富汗问题国际会议、安理会预防外交高级别会议，并会见英国外交大臣、葡萄牙外长和日本外相》，中国外交部网站，2011/09/2，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjb/zzjg/xws/xgxw/t861485.htm>。

<sup>3</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的和平发展》白皮书（全文），中国外交部网站，2011/09/06，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t855789.htm>。

<sup>4</sup> 中国常驻联合国代表团：《杨洁篪外长出席“全球反恐论坛”成立仪式、阿富汗问题国际会议、安理会预防外交高级别会议，并会见英国外交大臣、葡萄牙外长和日本外相》，中国外交部网站，2011/09/2，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjb/zzjg/xws/xgxw/t861485.htm>。

## 2. 中国对恐怖主义的政策

中国采取的反恐措施。(1) 积极构建社会主义和谐社会,为从根本上消除恐怖主义的根源创造条件。(2) 加强反恐立法工作,为预防打击和制止各种恐怖活动提供有力的法律保证。(3) 不断加强反恐能力建设。(4) 加强对危险物品的管理与控制。(5) 加强对群众的反恐宣传教育工作。(6) 严厉打击各种形式的恐怖活动。(7) 努力切断恐怖分子的资金来源。<sup>5</sup>

在国际反恐政策上,中国政府主张通过国际合作打击恐怖主义。<sup>6</sup>认为,打击恐怖主义的政策和行为应该以《联合国宪章》、国际法和其他公认的国际关系准则为基础加强国际反恐合作,并本着平等、互利原则,积极参加各种打击恐怖主义的国际合作。

中国反对将恐怖主义与特定的国家、民族或宗教相联系。要求在“东突”问题上的关切应得到切实尊重,我们反对搞“双重标准”。<sup>7</sup>打击“东突”恐怖势力是国际反恐斗争的重要组成部分。国际反恐合作虽取得积极进展,但国际反恐形势仍然严峻复杂。国际社会应进一步加强合作,共同防范和打击恐怖主义。<sup>8</sup>

## (三) 日本对恐怖主义的主要认识和基本反恐政策

### 1. 日本对恐怖主义的主要认识

日本政府认为,恐怖主义的威胁依然深刻。虽然国际社会的反恐政策取得了一定成果,但国际恐怖组织基地组织及其有关组织的活动依然不能轻视。加上和基地组织并没有直接接触,却信奉其思想、模仿其恐怖主义手法的组织和个人的极端主义活动成为新的威胁。<sup>9</sup>日本原来是奥萨马·本·拉登生命进行恐怖袭击的国家之一。在现实当中,和基地组织有关系的人员曾经进出我国。不能否认,他们对我国和我国的权益构成了直接的威胁。并且,在与我国地理接近,政治、经济关系密切,我国权益众多的东南亚,国际恐怖主义组织进行了多起恐怖活动。<sup>10</sup>

### 2. 日本对恐怖主义的政策

日本的反恐政策由日本政府主要表述为以下三个方面:恐怖主义以无论以什么样的理由为借口都不能允许其正当化,而应该遭到谴责。为消灭和防止恐怖主义,我国有必要坚忍不拔地实行以下述三点为核心的政策:第一,在国内加强反恐对策。第二,推动国际上的反恐合作政策。第三,支援发展中国家提高反恐应对能力。<sup>11</sup>在国内反恐政策

<sup>5</sup> 《公安部反恐局负责人谈中国反恐措施》,来源:新华网2006年08月26日 18:13:27, [http://news.xinhuanet.com/mil/2006-08/26/content\\_5010033.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2006-08/26/content_5010033.htm)。

<sup>6</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的和平发展》白皮书(全文),中国外交部网站,2011/09/06, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t855789.htm>。

<sup>7</sup> 《外交部发言人马朝旭答记者问》,中国外交部网站,2011/08/25, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/wzb/fyrbt/dhdw/t851890.htm>。

<sup>8</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的和平发展》白皮书(全文),中国外交部网站,2011/09/06, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t855789.htm>。

<sup>9</sup> [日]『日本の国際テロ対策協力』,日本外务省网站,2011年9月, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/index.html>。

<sup>10</sup> [日]『日本の国際テロ対策協力』,日本外务省网站,2011年9月, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/index.html>。

<sup>11</sup> [日]『日本の国際テロ対策協力』,日本外务省网站,2011年9月, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/index.html>。

上，在美国击毙拉登以后，菅直人首相针对“基地”组织的活动状况表示，“今后仍将继续密切关注”。他要求国内相关部门，包括情报收集在内，进一步加强反恐对策。<sup>12</sup>包括：(1) 严格进行出入境管理，包括入境按留指印等。(2) 严防对公共场所严防的恐怖袭击。(3) 对与日本有关的国际恐怖组织及其人员与日本境内的可疑组织及其人员进行监控。(4) 加强危险物品的国内管理，包括限制药品的管理等。(5) 通过宣传、教育，建立起了全面反恐信息联动网络。(6) 加强警方、自卫队和民间的日常反恐演练。

## 二、中日两国当前主要的国际反恐政策

中日两国当前主要的国际反恐政策，是基于两国各自对国际恐怖主义的认识和各自的反恐历史及其经验基础上所做出的判断和国家行为指针、措施。他们有各自不同的政策表述和不同的政策侧重点。

### (一) 中国当前对恐怖主义的国际政策

2011年9月，杨洁篪外交部长在出席“全球反恐论坛”成立仪式上的讲话代表了中国政府当前的反恐国际政策。他主要表述为三个方面：第一，促进世界经济复苏，推动各国共同发展。“没有发展，万事空谈”。解决好目前突出的发展问题，特别是发展中国家发展不足的问题，有利于遏制恐怖极端思想的蔓延。第二，维护国际和地区稳定，和平解决地区争端。冲突和动荡是恐怖主义滋生的温床。各国应努力实现国际关系民主化，坚持通过对话和协商，以和平方式解决国际和地区争端，实现经济发展和人民安居乐业，杜绝恐怖主义的滋生。第三，深化国际反恐合作，实现共同安全。各国应本着互信互利、平等协作的原则，进一步加强在反恐领域的合作与对话，特别要提高发展中国家的反恐能力。继续支持联合国在国际反恐斗争中发挥核心作用，充分发挥其他国际反恐合作机制的作用，推动《联合国全球反恐战略》的平衡实施。<sup>13</sup>

另外，中国国务院新闻办公室在2011年9月初出版的《中国的和平发展》白皮书中，对中国的国际反恐政策也进行了比较权威的表述。白皮书表示：中国面临复杂多样的传统和非传统安全挑战，受到分裂势力和恐怖主义等威胁。推进国防现代化是中国合理的国家安全需求，是中国实现和平发展的必要保障。中国军队现代化的根本目的是捍卫国家主权、安全、领土完整，保障国家发展利益。中国国防开支是合理适度的，是与维护国家安全需要相适应的，中国不会也无意同任何国家搞军备竞赛，不会对任何国家构成军事威胁。中国坚持“人不犯我、我不犯人”，致力于和平解决国际争端和热点问题。中国重视加强国际军事交流，推动国际和地区安全合作，反对一切形式的恐怖主义。<sup>14</sup>

### (二) 日本当前对恐怖主义的国际政策

日本当前的反恐政策可以概括为以下三个方面的内容：

第一，在国内加强反恐对策的重要性。在国际社会推动同恐怖主义的斗争中，我国

<sup>12</sup> 《日本首相要求国内进一步加强反恐对策》，2011年05月03日13:18，来源：人民网-国际频道，<http://world.people.com.cn/GB/14535159.html>。

<sup>13</sup> 杨洁篪：《杨洁篪部长在“全球反恐论坛”成立仪式上的讲话》，中国外交部网站，2011/09/25，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zyjh/t862197.htm>。

<sup>14</sup> 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的和平发展》白皮书（全文），中国外交部网站，2011/09/06，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t855789.htm>。

不能出现反恐对策上的漏洞。并且，为了确保我国自身的安全，有必要遵守条约和其他国际约束，与各国进行协调，加强国内反恐对策。

第二，在于恐怖主义的斗争中，国际合作不可或缺。基地等国际恐怖主义组织最大限度地利用了现代社会高度发达的信息通讯技术和国际交通网络，跨越国境进行活动。为此，国际社会所有的国家要在幅员广阔的领域进行紧密合作。消除对恐怖主义的薄弱环节，不为恐怖分子提供可以安住的地方和手段十分重要。这是仅靠一个国家所不能完成的任务，进行国际合作不可欠缺。

第三，支援发展中国家提高反恐应对能力的必要性。发展中国家对恐怖主义的斗争具有政治性的意义。但是，还存在着一些发展中国家没有能力充分应对恐怖主义的情况。特别是在我国权益比较集中的东南亚地区，支援与我国安全关联密切的领域提高反恐能力，对我国来说是重要的责任之一。<sup>15</sup>

### 三、中日两国当前国际反恐政策比较研究

从上述的表述和中日两国的反恐政策中我们可以看到，两国既有相同的认识和相近的国际反恐政策，但是，同时也存在着认识和政策上的不同。并且，尽可能地阐述其存在相同与不同的原因。

#### （一）中日两国对恐怖主义认识、政策的相同点、细微差异及其原因

中日两国对恐怖主义认识、政策的相同点、细微差异及其原因主要包括以下六个方面的内容：

1. 中日两国承认近年来国际社会反恐斗争所取得成效，但也都认识到恐怖主义问题的严重性、艰巨的和深刻性，认为反恐斗争远还没有结束。这是因为恐怖主义已经扩散到了全世界，一些国家的反恐政策虽然具有一定成效，但并没有从根本上消灭恐怖主义。

2. 中日两国都认为，本国是恐怖主义的受害者，但受害的程度有一定的差异。中国政府认为，一些恐怖势力为了达到分裂中国的目的，在中国境内外制造了大量的恐怖活动，严重地威胁到了中国的国家安全、人民生活以及地区和平与稳定。日本政府认为基地组织将恐怖袭击的目标瞄准日本，其人员进出日本，对日本权益较集中的东南亚地区进行恐怖袭击。所以，日本也是受害国。但日本受害的程度明显小于中国，特别是迄今为止，日本国内的恐怖活动还没有对日本造成过重大和严重的伤害。而中国的情况受恐怖袭击的情况也比日本严重得多。因此，两国尽管都强调是受害者，但在表述和实际情况当中存在着程度的不同。

3. 两国都反对恐怖主义，但在强调上有所不同。中国反复强调，反对一切形式的恐怖主义，而日本在这一方面没有明确地强调。这反映出中日两国在反对恐怖主义的大方向上是相同的，一致的。但中国为什么反复强调反对一切形式的恐怖主义，而日本却没有刻意强调呢？这主要是一些西方国家和日本在涉及到中国安全利益和恐怖袭击问题

<sup>15</sup> [日]『日本の国際テロ対策協力』，日本外务省网站，2011年9月，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/index.html>。

上搞双重标准。他们对东突等国际恐怖组织和在中国新疆、西藏等一切地区的恐怖袭击存在不同于中国的看法。

4. 中日两国都强调必须通过国内政策、并加强国际合作，继续打击恐怖主义。日本主要强调了基地组织机器与之关联的恐怖主义组织，并提出个人的极端主义活动成为新的威胁。这一点和美国在2011年奥巴马总统提出的观点比较相近，反映出日本的反恐认识在很大程度上追随美国，并和美国保持一致。

5. 中国和日本都认为恐怖主义是国际公害，因此应该通过加强国际合作打击恐怖主义及其活动。但是，在打击恐怖主义的国际合作中，中国强调了除了反恐以外更大的政策目标，包括促进不同种族、文明、国家间的和谐包容，最终实现世界的持久和平与安全等。而日本方面主要强调反恐领域的合作。这种差异表明中日两国民族性、思维习惯的不同。中国人的思维属于发散性思维，而日本人的思维相对比较容易局限于具体问题。

6. 在主张进行国际反恐合作的同时，中日两国都强调加强各自国内反恐政策重要性。日本强调在国内的反恐政策和落实上要“不留漏洞”。而中国主要强调国内反恐政策的若干方面。在国内反恐政策上，对中国这样的大国和恐怖主义危害比较严重的国家来说，要想做到“不留漏洞”几乎是不可能的。但是，对于日本遭到恐怖主义威胁比较轻微，有在各方面都管理比较严格的国家，则相对容易做到。因此，可以将其作为一个现实的政策目标。

## （二）中日两国对恐怖主义认识、政策的不同点及其原因

中日两国对恐怖主义认识、政策的不同点及其原因主要包括以下七个方面的内容，我们从这些不同的视角进行两国反恐政策的比较研究，并试图找出不同点的根源。

1. 日本对国际恐怖主义的认识主要集中于基地组织，受到威胁的地区除了日本国内以外，主要表述了东南亚地区。而中国一般并不特别强调基地组织，中国强调的国际恐怖主义组织主要是东突组织，在地区威胁上，除了中国国内以外，主要是中亚地区。这种情况的差异表明中国在收到恐怖主义威胁方面，比日本遭受到了更广泛、更严重的威胁和压力。基地组织对中国的安全也有威胁，但相对于与之有关连的东突恐怖组织而言，后者更加严重。中国在东南亚地区也遭受到一定的恐怖主义威胁。2011年10月，中国在泰国的13名船员惨遭恐怖主义组织杀害。但中国并没有像日本那样，过分强调这一地区，而强调中亚。这表明，中国在中亚等地遭受的恐怖威胁要比东南亚地区的情况严重。

2. 中国把发展经济，根除恐怖主义的根源当作反对恐怖主义，进行综合治理的重要目标和政策。而日本一般则就事论事，在与反恐关联密切的领域之内谈反恐，而比较少地谈及综合治理的问题。这表明中国的反恐政策具有宏大的覆盖性，广泛的包容性和从根本上解决问题的长远性。而日本的反恐政策则更加具体、集中，有较强的针对性。这种政策目标的不同，表明两国思维模式、政策模式的不同。而从根本上来说，是民族性不同使然。中国习惯于宏大的政策思路，而日本往往倾向于具体而有实效的政策思路。

3. 中国政府认为，冲突和动荡是恐怖主义滋生的温床。因此，维护国际和地区稳定，和平解决地区争端是消除恐怖主义的重要方式。为此，各国应努力实现国际关系民主化，坚持通过对话和协商，以和平方式解决国际和地区争端，实现经济发展和人民安居乐业，这样才有可能杜绝恐怖主义的滋生。而日本并不特别强调恐怖主义的根源问题，反映出

日本反恐政策经常局限于具体问题和细节，比较忽视宏观的、根源性的考虑。

4. 在国际反恐政策上，中国强调深化国际反恐合作，实现共同安全。各国应本着互信互利、平等协作的原则，进一步加强在反恐领域的合作与对话。日本在这一方面则没有特别强调。这表明，在反恐国际合作问题上，中日两国在国际上所处的地位和态势有所不同。日本是发达国家的一员，又紧紧跟随美国的反恐政策，因此，属于国际反恐政策中的主导阵营中的力量。这一阵营基本上掌握了国际反恐政策的主导权，也包括舆论话语方面的权利。而中国则属于发展中国家阵营，经常受到发达国家阵营的歧视、偏见，甚至打压。最典型的例证是美国在很长时间内不承认东突恐怖主义组织是国际恐怖组织，而只认为对本国和发达国家构成威胁组织才是国际恐怖主义组织。这是在反恐问题上典型的不平等、忽视发展中国家利益的做法和政策。因此，中国特别强调共同安全、互信互利、平等协作的原则。而日本则不受这方面的打压，因此，也不必过于强调。

5. 日本特别强调对发展中国家的反恐进行国际支援，而中国则强调要提高发展中国的反恐能力。中日两国都认识到了发展中国家在国际反恐斗争中的重要性和政治意义。因此，中国特别期待能够提高发展中国的反恐能力。由于处在反恐第一线的发展中国家情况非常复杂，因此，综合方面提高发展中国的反恐实力。而日本作为发达国家，又想借反恐的由头加强对一些发展中国家和地区的渗入，而渗入的最好手段对日本来说，就是加大对发展中国家反恐援助的力度。因此，日本特别强调了这一点。2011年9月27日，菲律宾总统阿基诺三世与日本首相野田佳彦举行会晤并发表联合声明。在“日菲联合声明”的大框架下，其中包括日本为菲律宾海军升级电子侦察设备，为菲律宾海岸警备队进行人员培训等内容。这些内容，名义上是保卫南海地区航路安全、反恐等，而实际上，带有借援助发展中国家反恐，扩张日本对南海问题介入，牵制中国的企图。

6. 中国主张，继续支持联合国在国际反恐斗争中发挥核心作用，充分发挥其他国际反恐合作机制的作用，推动《联合国全球反恐战略》的平衡实施。而日本虽然在外交上一贯比较重视联合国，但是，在反恐问题上却并没有可以强调以联合国为中心。因为实际上国际社会的反恐合作存在着两个中心：一个是美国中心；一个是联合国中心。日本显然不愿意因为强调联合国为中心而得罪美国。而中国一方面支持美国反恐政策的大方向，另一方面，不愿意美国具有一定私利的反恐政策成为全球反恐政策的主导。因此，中国特别强调国际反恐合作应该以联合国为中心。

7. 中国尚无海外反恐基地。日本2011年7月在东非小国吉布提正式开建日本自卫队海外基地，为日本在印度洋等地等地打击海盗、反恐行动提供支持。吉布提地处欧、亚、非三大洲交通要冲，战略位置极为重要。这是日本自卫队二战以后在海外的第一个军事基地，表明日本向海外派兵和部署军事力量已经迈出实质性的重要一步。日本这么做的目的有打击海盗的政策目标，但是，也标志着日本开始染指印度洋地区的事务，为保卫日本在波斯湾、印度洋地区的石油通道奠定武力基础。尽管日本目前还不打算派遣更多的军队在此驻扎，但有了这样一个长久的基地以后，调动和进驻更多的自卫队驻扎则不是很困难的事情。

综上所述，中国和日本的反恐政策既有共性，又有不同特点。共性决定了中日两国可以在反恐问题上进行比较深入的国际合作。不同点表明，中日两国的国家利益、国际立场有所不同，国际视角存在一定的差异。有些差异和不同可以通过沟通协调获得解决，有些不同则基于根本利益判断上的差异，很难进行有效的协调和改变。