# 亞信會議與中共近期反恐做為

### 邵軒磊\*

亞洲相互協作與信任措施會議(Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia,簡稱亞信 CICA),於2014年5月20日和21日在上海舉辦。「本會議受到注目,是因中共外長王毅在2014年3月「兩會」記者會時,提出「主場外交」觀念,也預告亞信會議時「希望宣導共同安全、合作安全和綜合安全,形成新的亞洲安全觀,共同建設和平、穩定、合作的新亞洲。」因此,本文討論本次亞信會議,以及隨後中共之反恐作為;最後討論中共中亞的外交戰略,以及在未來台灣方面在國際戰略上應採取之態勢。

自2012年以來,東北亞爆發中日、韓日、俄日領土糾紛, 傳統安全漸漸受到挑戰;將視角放大,亞洲的安全問題尚有 「伊朗核問題、南北韓問題、南海問題、印巴問題、以及伊

<sup>\*</sup> 作者為國立台灣師範大學東亞系助理教授

拉克問題」等傳統安全領域問題,也有「三股勢力」(暴力恐怖勢力、民族分裂勢力、宗教極端勢力)等安全領域問題, 再加上主要政治勢力各有自身政治目的<sup>2</sup>,使大部分問題更加 難解。

尤其在亞信會議次日,新疆烏魯木齊市即發生爆炸案, 而中共隨即將此定位為「暴力恐怖案件」。尤其在上海宣言 「亞洲新安全觀」發表之後,隨即爆發,引起高度關注,本文 亦將討論此一事件與中共之反恐行動作為中共的亞洲新安全 觀。

## 亞信會議的主要內容

關於中共「新安全觀」觀念,主要針對後冷戰時期,大規模戰爭以及大國間互相戰爭之可能性降低,取而代之的是國際恐怖主義和大規模殺傷武器的威脅,甚至是毒品走私、跨國犯罪、金融危機、傳染性疾病、非法移民、能源安全、環境污染等「非傳統安全」問題,亦為新安全觀所關懷之範圍。「傳統安全威脅和非傳統安全相互交織」,而且民族、宗教矛盾和邊界、領土爭端導致的局部衝突和南北差距進一步擴大,都是干擾世界秩序的因素。

大致上,江澤民、胡錦濤時期均循此一思路出發,以建 立發展新安全觀為核心,從而融入國際社會體制、參與國際

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 主要的力量是北京將戰略中心轉向海洋,而華盛頓也宣佈「重返亞太」,日本希望修憲重返「正常國家」等等,新現實主義學者認為,大國保守轉為防衛國家利益為重時,衝突容易發生。張登及,「再平衡對美中關係之影響:一個理論與政策的分析」,**遠景基金會季刊**(臺北),14卷2期(2013年4月),頁53-98。

會議與國際組織,加強大國外交以及國際間反恐活動等方面著手。因此本次亞信會議中,習近平將主題定位為「加強對話、信任與協作,共建和平、穩定與合作的新亞洲」,其意即為提出亞洲安全觀,加強地區安全和合作新架構,尤其提及要「創新理念」,其創新之處就是提及「亞洲安全觀」。

「上海宣言」,也強調「(與會各國)共同認識到當今世界 正經歷廣泛而持續的轉變、世界多極化、經濟全球化深入發 展等等,強調了傳統和非傳統安全挑戰並威脅了地區和世界 的和平與穩定。」這與中共新安全觀的認識並無二致。而且認 為在全球化大背景下,安全的涵義已演變為一個綜合概念 安全的跨國性、綜合性和聯動性日益突出。本地區各國不僅 利益與共,而且安危與共。任何一國在安全問題面前都難以 獨善其身。各國應在迄今已達成共識基礎上,謀求共同 会本。 合作、可持續安全。亞洲各國願發揚團結合作、 濟的精神,尊重亞洲各國主權,尋求共同發展進步,致力於 在所有國家相互信任、睦鄰友好、夥伴關係及相互合作的基 礎上,建立深入亞洲人心的安全環境。

從上述《開幕講話》與《上海宣言》來看,中共將「新安全觀」以亞信會議為平台,再一次向世界宣傳的用意相當明顯。習近平甚至提出「對恐怖主義、分裂主義、極端主義這『三股勢力』,必須採取『零』容忍態度」。但在會議剛剛落幕,隨後5月22日早晨即發生新疆鳥魯木齊爆炸案,造成39人死亡,94人受傷,包括襲擊者4人也死亡。

為此,中共國家反恐怖工作領導小組召開了「全國反恐怖工作緊急視訊會議」,要求成立「嚴厲打擊暴力恐怖活動專項行動內地部署」,於各省級層次加強訓練。以2014年3月以來之報導統計,共有22個省份、5個自治區、4個直轄市開

展了「反恐防暴處突」的演練。在制度上,反恐組織包括固定 成員與不固定成員,前者包括外交、公安、安全、武警、總 參等專業的反恐職能和統籌部門,後者包括交通、民政、衛 生等部門為輔助。

因為前述事件影響,自2014年5月25日起,以新疆為 中心開啟了各種嚴格的反恐措施,如新疆警方發動「零點行 動」開始,在和田、喀什、阿克蘇等地區抓獲 200 餘涉暴力 恐怖犯罪的嫌疑人。至6月13日之報導為止,全疆公安機 關陸續破獲9個暴力組織、1個宗教極端組織,抓獲涉案人 員 60 餘人,收繳爆炸裝置 160 餘枚,查獲制爆原料 40 餘公 斤,以及多個宗教宣傳站,上述種種充分表現了「零容忍的 方針」。除了上述政府常規體制之外,「反恐防暴」也成了「全 民維穩意識」,中共有計畫的渗透此一觀念,動員志願者(退 休黨員、積極分子)、甚至修鞋匠菜攤主組成「反恐網路」。 而在校園,成都空旅遊學校也組成首支大學生校園反恐防暴 隊。換言之,藉由巨大的「反恐」論述,中共嚴厲推動對國 內的「治理作為」。換言之,藉由某種「恐懼」遂行完整統治, 不但能統合政治菁英之意志,也可轉移人民在某些層面之不 滿。

## 地緣政治與反恐

若說內部反恐行動為治標,也藉機針對「三股勢力」之境 外力量,也是本次亞信峰會之注目點。尤其是中亞諸國的外 交,因為恐怖行動往往涉及宗教,因此對中亞諸國施以影響 力,用以限制宗教極端份子,正是中共反恐的主要外交目標。 大致上若是把中亞認知為「裏海、新疆、俄羅斯、印度」

之間地區,大致上包括中亞五國(哈薩克、烏茲別克、塔吉克、吉爾吉斯、土庫曼)、阿富汗、伊朗東北部地區、巴基斯坦北部地方等國家和地區。在本次亞信會議,國家元首親自出席的,至少有阿富汗、亞賽拜然、伊朗、蒙古國、巴基斯坦、俄羅斯、塔吉克、烏茲別克、斯里蘭卡、哈薩克、吉爾吉斯。

從陣容看,以中亞五國為核心,除開土庫曼外,幾乎所有的中亞國家都出席了亞信會議。3中共對中亞主打「經濟」牌,中亞資源豐富,但尚處開發階段,各種資金技術與勞力之投入,皆有助益。因此,中共藉由亞信會議與《上海宣言》宣示與其他國家之聯合反恐目標,以及合乎《聯合國全球反恐之戰略》。4此一宣示,除了確實之反恐協作之外,也有「鞏固中共對中亞影響」之意圖。而且主要亞洲陸地大國俄羅斯、伊朗、哈薩克、阿富汗也同台出席。在此會議中,中俄最終簽訂供應俄國每年380億立方公尺天然氣累計30年之《中俄東線供氣購銷合同》。而另一個「中-伊朗峰會」,也進行了

<sup>3</sup> 因為土庫曼外交方針為「永久中立」,因此缺席亞信會議,但於5月 12日之「世界汗血馬協會特別大會暨中國馬文化節主席會議」已與 習近平會面。

<sup>4</sup> 我們支援聯合國在維護和推動世界和平、合作與安全,促進共同發展,保護人權,維護國際法至高無上的地位等方面發揮主導作用。國際社會迫切需要依據有關國際文書加強合作,共同有效應對恐怖主義、暴力極端主義、跨國有組織犯罪、毒品走私和腐敗以及資源短缺、氣候變化等其他威脅和挑戰。我們強調,國際社會應該按照 《聯合國憲章》宗旨和原則,共同打擊所有形式的恐怖主義,支持全面落實《聯合國全球反恐戰略》。我們也強調有必要共同限制恐怖和極端思想的傳播,有必要推動國際宗教和種族包容、對話和理解。我們歡迎聯合國大會通過伊朗伊斯蘭共和國發起的 68/127 號《關於構建一個反對暴力和暴力極端主義的世界》決議,並呼籲該決議得到全面落實。

各種合作。有了亞洲主要大國的合作,中共對中亞增加控制力道,絕對有利。另一方面,與之形成對照的是,日、越、菲等國,均沒有派出元首,甚至沒有高層代表與會。5月21日,越南總理阮晉勇甚至高調前往菲律賓,出席世界經濟論增東亞峰會。

由上述現象可以看出,現在亞洲國際局勢,已然分為陸地亞洲與海洋亞洲。陸地亞洲以中亞為核心,中、俄、伊朗三國環此「背靠背」合作;而海洋亞洲以美國發揮海洋影響力為核心,在日、越、菲等島鏈線施力,尚有印度、澳洲、東南亞國協等等海洋亞洲國家為主,兩者在戰略安全上有著壁壘分明的傾向。

## 政策建議

綜觀上述推論,從後冷戰全球化格局以降,大國間關係不同於以往的意識形態與經濟圈鬥爭,而主要以資訊全球化與跨國貿易為根基。中共在前一發展階段中以外資與勞力為主要動力,創造了經濟的成長,成為 GDP 總量全球第二;在次一階段,中共發展產業升級時,更需要表現於對資源與能源的重視。亞信會議在反恐的需求之上,中共選擇與俄羅斯背靠背,尋求亞洲陸地國家的加強合作,以求控制「世界(歐亞)心臟地帶」。

因此本文認為,在未來中共藉由反恐與中亞國家加強合作之時,就會呈現出亞洲陸地部分「更加統合」之格局。以此作為中美東亞政策博奕的戰略解讀,舉凡兩韓、越南排華、 泰國政爭、台灣政局,都可依此解釋。中共外長王毅訪美說「願讓亞太成為雙方發展新型大國關係的試驗田」,到亞信會

- 議後之「香格里拉會議」,中美的表現皆為針鋒相對。 綜觀而言,未來預測與我國政策建議:
- 1. 從國際格局論,亞信會議後,中美以「陸地亞洲/海洋亞洲」 觀念為核心,在戰略安全、經濟資源、甚至認同上展開「亞 洲觀念」之爭奪。
- 2. 台灣具體利益與交往上,與中亞國家互動較少;在文化與 宗教層次,對中亞國家也比較疏遠。建議外交與研究部門 未來應該加強此一區塊之理解,尤其對於「三股勢力(恐怖 主義、分裂主義、極端主義)」,更應有立場與對策。
- 3.「反恐」成為中共對內維持穩定、對外拓展亞洲合作的主要論述。考慮到後冷戰時期各種層次安全理念,以及反恐已經深入了各個範圍。如金融、重大災難事件、以及人口密集區域之偶發性暴力行為,中共已然建立跨國合作網路,此一「以反恐帶動國際合作」模式,值得政府治安與外交相關部會思考。
- 4.在認同上,台灣方面對於「亞洲觀念」需要妥善回應。台灣地理處於亞洲交通樞紐,歷史上亦為亞洲文化交薈之地。中共提出「亞洲夢」論述,此一論述系統中對「美國」看法如何?將來對台灣社會是否影響?都值得相關部門未雨綢繆。