

“东突”恐怖活动常态化及其治理

赵国军

【内容提要】近年来，“东突”恐怖活动日益频繁，呈现常态化发展趋势。在恐怖活动指数、活动模式、袭击地域、目标和工具等方面，“东突”恐怖主义均呈现明显的常态化特征。这将使得“东突”恐怖主义活动在一定时期内保持数量上的较高水平，特别是小规模恐怖袭击活动可能持续增加。这一态势是内外因素勾联、互动的结果，既与境内宗教极端主义思潮的泛滥有关，也受到全球日益复杂的反恐形势的驱动，在很大程度上也与外部势力对其纵容和支持分不开。“东突”恐怖主义威胁在一定时期内的常态化，加上中国自身的脆弱性，提出了建立应对恐怖主义常态化的长效机制的要求。这一长效机制应针对“东突”恐怖主义的复杂成因，实行多管齐下：一方面，需要加强内部治理，对恐怖主义进行综合治理，消除分裂主义与恐怖主义的生存土壤；另一方面，需要进一步加强国际反恐合作，挤压“东突”恐怖主义在境外的生存空间。但我们也要警惕掉入“全球圣战运动”陷阱的危险，重蹈美国式反恐的覆辙，要加强在各种双边和多边机制下的合作，特别是与伊斯兰世界和联合国框架下的反恐合作。

【关键词】“东突”组织 恐怖主义 常态化 反恐 治理

【作者简介】赵国军，上海社会科学院国际关系研究所助理研究员，博士

【中图分类号】D815.5

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2015)01-0104-14

【DOI 编号】10.13851/j.cnki.gjzw201501007

目前，中国所面临的恐怖主义威胁日益严峻：境内恐怖活动有渐入常态化的趋势，预期将持续较长时间。这一恐怖主义威胁常态化趋势的主要表现是“东突”恐怖活动的常态化，特别是其活动指数、活动模式、袭击地域、目标和工具等方面均呈现明显的常态化特征，这将使得“东突”恐怖活动在一定时期内保持数量上的较高水平，特别是小规模恐怖袭击活动可能持续增加。尽管从长期来看，恐怖主义必将得到有效遏制，但导致恐怖活动持续的动力机制短期内不会消失，这使“东突”恐怖活动的常态化将在较长时间内得以延续。这一发展势必对中国的反恐、反恐努力提出更高要求，需要新的应对思路。应从被动应对转向构建常态化治理机制，同时应清醒评估“东突”与“全球圣战运动”的关系，此外还应推动双边与多边国际反恐合作，加强与伊斯兰国家以及联合国框架下的反恐合作。

一、“东突”恐怖主义的发展历程

“东突”分裂活动早在19世纪末就断断续续地出现，但其极端化则是最近二十余年的事。20世纪三四十年代，“东突”分裂分子先后分别在英国或苏联的支持下上演过短暂的“东突建国”闹剧。新中国成立后，一大批“东突”骨干或被捕，或逃亡境外，或蛰伏地下。其中，老牌分裂分子伊敏和艾沙等人逃至中亚和南亚地区，成为境外“东突”分裂活动的肇端。改革开放之初，随着党的民族宗教政策调整，一些被关押改造的“东突”分子释放后，打着“宗教自由”的幌子，非法开办地下传经班，培训了一大批宗教极端主义分子，成为境内“东突”势力的主要来源，并开始与境外的分裂组织加强互动。

20世纪90年代以来，“东突”恐怖主义的发展经历了再度兴起、相对沉寂与新一轮高发期三个阶段。第一阶段从1990年4月新疆阿克陶县巴仁乡发生暴乱到2001年“9·11”事件，是“东突”恐怖活动兴起时期，也是本土滋生的“东突”恐怖主义外溢并与“基地”组织开始合流的时期。

1993年，一些“东突”分子在境外建立了“东突厥斯坦伊斯兰运动”（以下简称“东伊运”），但不久后解体。1997年新疆伊犁“2·5”暴恐事件发

生后，中国政府强化反恐，一些“东突”恐怖组织骨干被迫逃到境外，其中包括艾山·买合苏木。买合苏木在巴基斯坦与阿富汗交界地区重组“东伊运”，并与本·拉登领导的“基地”组织合流，从后者获得培训与资金支持。这一时期成立的其他“东突”组织还包括“东突厥斯坦解放组织”、“世界维吾尔青年大会”、“东突厥斯坦新闻信息中心”等。它们在这一时期制造了大量恐怖事件。根据2002年国务院新闻办发表的《“东突”恐怖势力难脱罪责》白皮书的不完全统计，从1990年至2001年，境内外“东突”恐怖势力在新疆境内制造了至少200余起暴力恐怖事件，造成各族群众、基层干部、宗教人士等162人丧生，440多人受伤。^①为应对“东突”恐怖组织的挑战，中国开始积极筹划“上海五国”在反恐和其他非传统安全领域的合作，并推动其顺利向上海合作组织（以下简称“上合组织”）过渡。这一时期反恐行动的总体特征是低调而有力，主要是不希望“东突”借机扩大国际影响，同时也担心国际上一些敌对势力干扰中国的反恐行动。

第二阶段，从“9·11”事件到2009年，“东突”恐怖组织遭到沉重打击，进入沉寂期。“9·11”事件后，中国迅速承诺在国际反恐行动中为美国提供大力支持。随后，美国在阿富汗的反恐战争给予“基地”组织沉重打击，也对其庇护者塔利班政权造成毁灭性打击。联合国和美国先后将“东伊运”列入恐怖组织黑名单，斩断其活动资金链。“东伊运”头目买合苏木在2003年针对巴基斯坦部落区的一次军事行动中被击毙。

一方面由于“9·11”事件后国际反恐力度加大，另一方面由于中国在上合组织框架内强化了与俄罗斯和中亚国家的反恐合作，为逃避打击，“东突”恐怖组织不得不进行策略调整，采取所谓的文武并用“两条腿走路”策略。

“东突”组织开始分化为两股力量。第一个分支是以“东伊运”为代表的极端暴力恐怖组织。在接受“基地”组织资金援助和人员培训的基础上，直接在阿富汗参与“基地”组织和塔利班对抗美国及其北约联军的行动。“东伊运”还派遣成员潜入境内，设立训练营，宣传“圣战”思想，为发动恐怖袭击蓄积力量。另一分支则由“世界维吾尔青年代表大会”、“东突信息中心”

^① 《“东突”恐怖势力罪责难逃》，国务院新闻办公室，2002年1月22日，<http://www.people.com.cn/GB/paper447/5280/552238.html>。

与境外的“东突国民大会”等组织勾结，于2004年4月在德国慕尼黑成立了“世界维吾尔代表大会”（以下简称“世维会”）。“世维会”是一个“伞状”的分裂组织联合体，标榜西方价值观，宣称走和平的道路，实际上仍然支持“东伊运”的恐怖活动。“东突”分裂组织和恐怖组织在“疆独”目标上是一致的，只是强调的手段有所不同，这样可以做到相互呼应、互相支援。

第三阶段，从2009年新疆乌鲁木齐“7·5”事件至今，是“东突”恐怖组织由外而内渗透、策划、实施恐怖活动的高峰期。早在2008年北京奥运会前后，“东突”组织就曾企图通过制造恐怖事件来扩大影响。它们不仅在奥运会前在新疆多地制造多起重大恐怖袭击事件，还通过互联网威胁在奥运会期间发动恐怖袭击。2008年前后的恐怖袭击事件表明，在经过一段时间的沉寂后，“东突”恐怖势力开始伺机而动。2009年7月5日，在“世维会”的煽动下，境内“东突”势力在乌鲁木齐制造了“7·5”严重暴力事件。2010年以来，在国际恐怖主义卷土重来的背景下，境内外“东突”组织相互勾结，在境内更是频频制造大量恐怖事件，“东突”恐怖活动由此进入了一个常态化时期。

二、“东突”恐怖活动常态化的表现

2009年“7·5”事件后，中国面临的“东突”恐怖主义威胁日益严峻，某种程度上正进入一个常态化时期。无论从恐怖袭击数量、危害程度，还是其卷入全球“圣战”运动的程度来看，“东突”恐怖活动都是当前和今后较长时期内中国面临的最主要的非传统安全威胁。

首先，从总体指数上看，中国面临的恐怖威胁持续上升。尽管从全球范围看，中国并不是面临恐怖威胁最严峻的国家。全球恐怖活动的重灾区仍是中东、中南亚地区。^①但无论是横向还是纵向比较，中国所面临的恐怖威胁都在持续上升。横向比较，发生在中国的恐怖活动数量事实上已超过美国，

^① 根据美国国务院《国别反恐报告2012》，伊拉克、巴基斯坦、阿富汗、印度、菲律宾、泰国、尼日利亚、也门、叙利亚和索马里是全球遭受恐怖袭击次数最多的国家。参见 *Country Reports on Terrorism 2012*, USA State of Department, 2012, <http://www.state.gov/jct/rls/crt/2012/index.htm>。

中国已成为最易受恐怖威胁的国家之一。根据澳大利亚经济与和平研究所发布的《全球恐怖指数》报告，从2002年到2013年，中国的恐怖指数从3.27上升到5.21，排名由43位上升至25位。同一时期，美国的恐怖指数则从7.84下降到4.71，在该指数上的排名也相应由第1位降至第30位，下降幅度最大。就世界平均水平而言，美国国内的恐怖活动也相对温和：在这十年中，美国共发生了127起袭击事件，23人丧生，76人受伤；在这些恐怖事件中，肇事者与宗教极端势力有关的比例不到3%（表1）。^①

表1：“9·11”事件以来中美国内面临的恐怖主义威胁比较

年份	国家		得分		排名	
	中国	美国	中国	美国	中国	美国
2002	3.27	7.84	39	1		
2003	2.7	7.17	47	4		
2004	2.55	6.52	43	12		
2005	1.81	5.86	52	16		
2006	1.56	3.38	54	36		
2007	0.76	3.12	68	40		
2008	4.12	3.5	32	38		
2009	5.85	4.1	16	34		
2010	5.24	4.02	18	32		
2011	4.93	3.52	23	41		
2012	4.83	3.86	22	38		
2013	5.21	4.71	25	30		

资料来源：根据澳大利亚经济与和平研究所全球恐怖指数（GTI）相关资料整理，*Global Terrorism Index, 2002-2013*, Institute for Economic and Peace, Australia, <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/terrorism-index>。

^① 美国国内面临的恐怖威胁并不完全来自“基地”组织及其分支，而是美国本土产生的各种极端主义个人行为，即所谓的“独狼”式恐怖行为。其中很大一部分是由“白人至上主义”者、极端环保组织和极端动物保护组织实施的恐怖活动。*Global Terrorism Index, 2002-2013*, Institute for Economic and Peace, Australia, <http://www.visionofhumanity.org/#/page/indexes/terrorism-index>。

纵向比较，中国遭受的恐怖袭击增长态势明显。2008年以前，新疆发生的恐怖袭击事件每年最多不过数起，2008年达到15起；2008年之后，每年发生的恐怖案件迅速飙升到百起以上。造成184人死亡的2009年“7·5”事件位列2002—2011年全球最严重恐怖袭击事件第21位。2012年，新疆暴恐案件发生190余起，取缔非法宗教活动点732处，查获利用互联网和移动介质宣传、煽动民族仇恨及宗教狂热案件475起，收缴非法宣传品15.7万余件。2013年新疆破获的暴恐团伙案仍呈上升趋势，爆发的恐怖袭击事件高达200多起，连续两年的发案数均接近或达到1990年到2001年10年间发生的所有暴恐案件总数。^①

除境内威胁外，“东突”恐怖势力对中国境外利益威胁也在上升。它们曾在中亚地区制造了枪杀我驻外领事馆官员事件，并在中国与中亚国家的交通工具上制造恐怖袭击事件。与“东突”势力有联系的国际恐怖势力，如“基地”组织北非马格里布分支，也曾威胁要对中国的海外利益实施恐怖报复。

其次，从活动模式看，“东突”恐怖分子不仅模仿“基地”和其他恐怖组织的袭击方式，还推动了恐怖活动的多样化。一方面，“东突”势力早就开始学习“基地”组织的袭击手法。新加坡国防与战略关系研究所专家皮埃尔（Kenneth George Pereire）早在2008年就指出，“基地”组织和其他恐怖团伙将继续与“东伊运”合作，后者可能将自杀战术用于中国国内的恐怖袭击中，这对中国来说将是新的安全挑战。^②“东伊运”恐怖分子向外界展示的训练场景录像中包括“9·11”袭击场景，这说明“东伊运”已经受到“基地”组织恐怖袭击方式的影响。2013年11月，“突厥斯坦伊斯兰党”在互联网上公布了一段视频，将北京的“金水桥事件”称为“圣战者”发动的“圣战行动”，而该事件是典型的自杀式恐怖袭击。另一方面，“东突”恐怖活动在“基地”组织及其他恐怖主义组织的基础上朝多元化方向发展。一是“东突”势力吸收的恐怖分子更加多元化，除中青年男性恐怖骨干分子外，女性恐怖分子已不鲜见。在2013年北京金水桥“10·28”案件和2014年昆明“3·1”案件中，都有女性恐怖分子参与，昆明案件中的一名女性嫌疑人年仅16岁。

^① 阿依努尔、毛咏：《恐怖袭击发出的危险信号》，载《瞭望》2014年第10期，第49页。

^② Rohan Gunaratna and Kenneth George Pereire, “An AL Qaeda Associate Group Operating in China?” *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 4, No. 2, 2006.

二是“东突”恐怖袭击手段也更加多样化，几乎涵盖了恐怖主义所有的可用手段，从使用砍刀之类的冷兵器到投掷爆炸装置、再到企图劫持飞机等。

再次，从袭击地域和目标看，“东突”恐怖袭击的对象都更加广泛。一方面，“东突”恐怖袭击正从新疆局部向全疆甚至全国范围扩散。在新疆，它已从南疆和田、喀什、阿克苏等传统恐怖袭击重灾区扩散至北疆哈密、鄯善等地区。自2013年以来的全国性扩散，其首要标志是2013年“10·28”案件，然后是2014年昆明“3·1”案件。另一方面，“东突”势力的袭击目标从硬目标转向软目标。这与中亚地区的“圣战派萨拉菲”以强力部门作为主要攻击目标不同。^① 在新疆，恐怖分子以前主要针对公安和政府机构等硬目标，但近年来的袭击目标不仅包括政府机构，还包括火车站、集市等软目标，造成大量维汉无辜民众的伤亡。

最后，从袭击手段或介质上看，“东突”恐怖势力对互联网的利用日益娴熟。利用互联网和其他新技术、媒体宣传、鼓动极端主义，是“东突”组织向境内渗透的重要途径。统计数据显示，近年来“东伊运”恐怖组织频繁发布暴恐音视频。2010年发布8部，2011年13部，2012年32部，2013年109部，2014年截至6月已发布72部，其数量和频率逐年攀升，并不断通过各种渠道传入境内。^② “东伊运”甚至利用互联网招募人员，传授暴恐技术，筹集活动资金，策划恐怖袭击。在近年来破获的暴恐案件中，多是境外恐怖组织制作的暴恐音视频通过互联网、手机等传播，极端分子受到“圣战”思想洗脑后发生的。例如，在2013年新疆鄯善县鲁克沁镇发生的“6·26”严重暴恐袭击案中，两名恐怖分子艾合买提·尼买孜斯迪克和艾力艾合买提·尼买孜就多次收听、观看境外“东伊运”等恐怖组织宣扬的所谓“圣战”音频、视频资料，受到了宗教极端思想的蛊惑、煽动和影响。

三、“东突”恐怖活动常态化的根源

“东突”恐怖活动的常态化，很大程度上源于恐怖主义在境内的生存土

^① 杨恕、蒋海蛟：《“圣战派萨拉菲”在中亚的活动及其影响》，载《现代国际关系》2014年第5期，第40页。

^② 《暴恐音视频成影响新疆稳定最大毒源》，载《法制日报》2014年7月17日。

壤没有被有效铲除。换句话说，就中国所面临的防恐、反恐形势而言，如“东突”生存的极端主义思想、全球伊斯兰“圣战”运动的泛滥、外部势力的纵容和支持等导致恐怖主义的动力机制在短期内不会消失，因此“东突”恐怖活动的常态化仍将延续。

首先，宗教极端思想在境内的持续传播是根本原因。南疆地区经济发展相对落后，成为恐怖活动滋生的主要诱因。从近年来破获的恐怖团伙组成人员来看，大多属于文化程度低、失业或处于社会底层的闲杂人员，他们很容易受到极端思想的渗透。日益严密的边境管控导致直接派人入境从事“圣战”变得越来越困难，因此通过传播极端思想来渗透，成为境外“东突”势力影响境内恐怖势力的重要手法。“东伊运”不断通过地下经文学校传播极端思想，或通过互联网传输暴恐音视频，鼓吹所谓的“圣战殉教进天堂”等谬论，青少年很容易被煽动，在洗脑后成为恐怖分子的一员。除“东伊运”外，中亚地区的伊斯兰极端组织“伊扎布特”（即“伊斯兰解放党”）和“伊吉拉特”也大量渗透进入新疆。“伊吉拉特”在疆内开办非法传经点，进行宗教极端主义宣传。与“伊扎布特”不同，“伊吉拉特”又名“迁徙圣战组织”，并无正式的组织形式，更为注重“圣战”思想的传播，是新疆近年来影响较大的组织，且在一系列恐怖活动中发挥了催化作用。2012年新疆和田“6·26”劫机事件和2014年昆明火车站“3·1”事件均是恐怖分子受到“伊吉拉特”“圣战”思想影响而实施的恐怖事件。

其次，全球伊斯兰“圣战”运动的勃兴扩大了“东突”恐怖势力的活动空间。“9·11”事件爆发以来，与美国反恐战争进程相一致，“东突”势力在境外的活动空间也经历了从被压缩到逐步收复的过程。“9·11”事件前，“东伊运”在巴基斯坦和阿富汗交界部落区受到塔利班和“基地”组织的庇护、资助并接受恐怖袭击的培训。“9·11”事件后，美国发动的反恐战争在重创塔利班和“基地”组织的同时，也歼灭了不少“东突”分子。巴基斯坦军队击毙了“东伊运”头目艾山·买合苏木，美国也抓获22名“东突”恐怖嫌疑人，将其关押到古巴关塔那摩海军基地。与此同时，上合组织国家间的反恐合作也压缩了“东突”势力的活动空间。

但美国发动的全球反恐战争客观上又推动了全球伊斯兰“圣战”运动的

反弹。一方面，美国发动的反恐战争使“基地”组织残余向全球各地分散化发展。反恐战争虽然击毙了本·拉登，但并未彻底消灭该组织，只是使其变得更加分散。尽管其发动大规模袭击的能力被大大削弱，但只要其继续存活，就仍具有不断演化和调整的能力。^① 由此“基地”组织开始化整为零，散落世界各地的分支机构变得更加活跃，从事恐怖活动的能力也日益增强。另一方面，在未取得反恐战争预期成效的背景下，美国出于传统地缘政治博弈、防范大国崛起的需要，开始实施“甩手”战略，导致阿富汗及其周边地区的极端势力卷土重来，并借助地区热点问题的升级而壮大力量。除“基地”组织阿拉伯半岛分支、马格里布分支、尼日利亚“博科圣地”等极端恐怖组织外，最新崛起的“伊拉克—黎凡特伊斯兰国”（ISIL）更是将目标定为“建立一个从中东到中亚的伊斯兰哈里发帝国”，并在很短时间内占据了伊拉克和叙利亚边境地区的大片领土，成为美国反恐战争失败的最好注脚。

显然，全球伊斯兰“圣战”运动的反弹对“东伊运”恐怖组织来说也有着特殊的意义。一方面，全球伊斯兰“圣战”运动的反弹使中国周边反恐环境进一步恶化，为“东突”势力的活动提供了便利。美国国务院2013年报告显示，发生恐怖袭击次数最多的10个国家中，5个位于中国周边（分别是巴基斯坦、阿富汗、印度、泰国和菲律宾），这些国家在2012年遭受的恐怖袭击事件占全球总数的46%。^② 在中亚，以“圣战派萨拉菲”、“虔诚首领之军”和“哈里发战士”为代表的恐怖组织迅速兴起。自2011年以来，这些组织在吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦等国频繁制造恐怖事件，^③ 特别是在哈萨克斯坦这样的曾经很少遭受恐怖袭击的国家，“哈里发战士”的出现也使其面临严重威胁。可以认为，上述周边国家恐怖主义的外溢效应不容忽视。目前，中亚地区伊斯兰极端主义的复兴，如男性蓄须、女性蒙面纱等做法在中国新疆也逐渐流行起来，使新疆、西藏等靠近上述恐怖主义袭击重灾区的省份面临更为严峻的反恐形势。另一方面，受到全球伊斯兰“圣战”运动反弹的鼓舞，“东伊运”等组织更积极地参与“全球圣战运动”。在叙利亚和伊拉克，先后有“东突”分子前往参加“圣战”，特别是2012年5月以来，“东突”

^① Jessica Stern, "The Protean Enemy," *Foreign Affairs*, July/August 2003.

^② *Country Reports on Terrorism 2013*, <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2013/index.htm>.

^③ 杨恕、蒋海蛟：《“圣战萨拉菲派”在中亚的活动及其影响》，第39页。

组织纠集成员组成“圣战”小组潜入叙利亚参战。在中东随后兴起的“伊斯兰国”中，也发现“东突”分子混迹其中。

最后，外部势力特别是土耳其和美国等对“东突”恐怖势力的纵容和支持。土耳其人认为其在血缘、宗教、语言文化等方面与中国新疆境内的维吾尔穆斯林有着密切联系，因而有支持维吾尔人的道义责任。“7·5”事件后，埃尔多安政府一再指责中国政府“侵犯”维吾尔族人权，宣称要为“世维会”头目热比娅发放访问签证。这样，土耳其成为“东突”恐怖势力活动的一个重要基地。不少“东突”恐怖分子从境内出逃，转道东南亚到达土耳其，其中一部分再前往欧洲甚至辗转进入叙利亚和伊拉克参加所谓“圣战”。近年来，土耳其与欧盟的关系由于入盟问题有所降温，出于战略考虑，其不得与中国接近，因此在“东突”问题上的表态也更加谨慎，表示不会支持其在土境内从事分裂中国的活动。但随着土耳其国内伊斯兰保守主义思潮的兴起，中土合作打击“东突”势力将受到越来越多的干扰。

美国始终对“东突”恐怖势力采取模棱两可的立场，也是中国打击“东突”势力的不利因素。客观上讲，美国的反恐战争在一定程度上打击了“东突”恐怖势力，一些“东突”恐怖组织被迫改头换面。但美国将“东突”恐怖组织列入黑名单的根本原因是其对美国国家安全利益的威胁。美国对中美合作反恐仍持保留态度，因此其对“东突”势力的划分实际上是为了牵制中国。美国有限度地打击作为“基地”组织附属的“东突”恐怖势力，暗中支持“世维会”等组织的分裂行为，公开、高调地对该组织所谓的“人权”、“民主”诉求予以支持，并且通过“国家民主基金会”予以资金援助。通过支持“世维会”，美国为“东突”恐怖势力提供了间接支持。因为“世维会”本身就包含了被中国公安部认定为恐怖组织的“世青会”，同时“世维会”也经常为恐怖活动辩护。

美国政府还资助“新疆工程”，打着学术研究的幌子，竭力为“疆独”分裂活动辩护，将其歪曲为民族问题和“内部殖民主义”问题。^① 美国政府对于“东突”恐怖组织最直接的纵容，体现在对于关在关塔那摩基地监狱的

^① 熊坤新、张培青：《〈新疆工程〉与美国的涉疆政策》，载《中国民族报》2013年8月2日；S. Frederick Starr ed., *Xinjiang: China's Muslim Borderland*, New York: M. E. Sharpe, 2004.

22名“东突”恐怖嫌犯的处理上。美国政府不仅以“人权”为由拒绝了中国政府要求引渡这些犯罪分子回国接受审判的要求，而且动用一切外交资源，恩威并施，将其安置到阿尔巴尼亚、帕劳等国家。因此，美国对“东突”恐怖势力的纵容和支持将使中国的反恐努力变得更加困难。

四、“东突”恐怖主义常态化的治理路径

需要指出的是，尽管“东突”恐怖主义在今后一段时期内会保持常态化发展，但它并不具备在境内发动大规模袭击的能力，也很难得到境内维吾尔族民众的支持。^① 同时应重视的是，恐怖主义威胁在一定时期内的常态化，加上中国自身的脆弱性，提出了建立应对恐怖主义常态化的长效机制的要求。这一长效机制应针对“东突”恐怖主义的复杂成因，实行多管齐下：一方面，需要加强内部治理，消除分裂主义与恐怖主义的生存土壤；另一方面，需要进一步加强国际反恐合作，挤压“东突”恐怖主义的生存空间。

首先，中国反恐要从被动应对转向建构常态化治理机制。治理新疆问题需要采取三个相辅相成的手段：高压打击、经济援疆与防止宗教极端主义，这三者在反恐工作中的着力点有所不同。高压打击体现为强硬的一手，对于直接打击暴恐活动是必需的，要坚持“打早打小、露头即打”的原则，以形成震慑力。在很长时间内，这是治理恐怖主义的主要路径，但这一方法忽视了如何消除滋生恐怖主义的经济与思想基础的问题，长期积累形成了“头痛医头、脚痛医脚”的惯性。经济援疆与推动民生改善是削弱因贫困造成的恐怖主义的手段，其效果具有长期性和根本性，特别是在削弱“东突”恐怖势力在南疆落后地区的影响有很大作用。此外，最易忽视的是“软性”的一手，即宗教信仰等精神层面的措施。在新疆地区，伊斯兰教与维吾尔族民众的日常生活紧密结合在一起，必须充分利用伊斯兰教的积极因素来防止极端伊斯兰势力宣传“圣战”观念，同时也要制止非法的地下经文学学校的泛滥，还要借鉴现代土耳其立国之初的世俗化经验，对维族青少年加强现代科学文化知

^① 美国国务院的反恐报告也承认，只有极少部分人支持“东伊运”的分裂运动。参见：*Country Reports on Terrorism 2003*, USA State of Department, 2003, <http://www.state.gov/jct/rls/crt/2003/31759.htm>。

识教育。反恐与改善民生、防止宗教极端主义之间是相互联系、相互影响的，需要制定长远的战略规划，对恐怖主义进行综合治理。

二是客观评估“东突”恐怖主义与“全球圣战运动”的关系。近年来境内发生的一系列恐怖袭击事件带有明显的“圣战”标志，如袭击者收看“圣战”音视频，袭击时呼喊“圣战”口号等。这让人误以为“东突”组织与“全球圣战运动”已联为一体，中国正在成为全球伊斯兰“圣战”运动的目标。一旦美国撤离阿富汗，中国将成为“圣战主义者”的下一个前线。^①因此，中国应客观评估伊斯兰“圣战”运动与“东突”恐怖组织的关系。既要“东突”恐怖组织融入“全球圣战运动”的趋势提高警惕，也要避免陷入全球“圣战”可能设下的陷阱。一方面，“东突”恐怖组织宣扬、支持“圣战”早已存在。诸多“东突”恐怖分子希望帮助“基地”组织发动“圣战”，并在阿富汗战争期间实际帮助塔利班与“基地”组织抗击美国和北约联军。“7·5”事件后，“基地”组织北非马格里布分支曾叫嚣准备袭击中国的海外设施。2014年崛起于的“伊拉克—黎凡特伊斯兰国”，其在建国纲领中将中国新疆作为首要扩张目标。从发展趋势来看，不排除将来“全球圣战运动”借助“东突”势力将“圣战”目标指向中国。

另一方面，中国仍是“基地”组织全球“圣战”议程中的次要目标。“东突”恐怖主义本质上仍以实现“疆独”分裂主义为目的，恐怖活动以及“圣战”口号是实现这一目标的主要手段。“东伊运”靠拢“全球圣战运动”主要是为了实现其分裂主义目标。与全球伊斯兰极端主义希望建立“全球伊斯兰哈里发”的宏伟目标不同，“东突”组织企图建立的“伊斯兰国”主要是在中国新疆或者中亚地区，即所谓的“东突厥斯坦”或“突厥斯坦”。因此对于中国而言，“东突”恐怖威胁还未上升到全球“圣战”的高度。^②“圣战萨拉菲”推行的极端反世俗的主张，如反对妇女参加社会工作、政教合一、

^① “Beijing, Kunming, Urumqi and Guangzhou: The Changing Landscape of Anti-Chinese Jihadists,” *China Brief*, Vol. 14, Issue 10, The Jamestown Foundation, May 23, 2014.

^② 正如新疆喀什艾提尕尔清真寺伊玛目居玛·塔伊尔大毛拉所指出的那样，“目前，中国的穆斯林生活的很好，没有人侵犯我们，新疆不存在‘圣战’的环境。很多‘东突’分子都是从遥远的欧洲和西亚经黑海来到这里，假借宗教名义或以吉哈德的名义实施暴恐活动，事实上并不符合吉哈德的精神。”

教权至上等在当前的新疆社会中并不具有很大吸引力。^①

因此，中国应当防止“东突”“圣战”化问题在国际关系层面被政治化。一些西方人士确实希望诱使中国掉入与全球“圣战”对垒的陷阱。例如，以保护中国在伊拉克等冲突地区的海外利益为由，劝告、诱导甚至迫使中国介入所谓的反恐战争，接替美国的角色。在中东地区“伊斯兰国”迅速发展的背景下，美国《福布斯》杂志甚至质疑“如果要轰炸伊拉克，难道不应是中国？”^② 美国总统奥巴马也借美国打击恐怖主义之机指责中国一直在“搭便车”，没有承担国际责任。事实上，虽然中国需要与西方国家合作应对全球伊斯兰“圣战”运动，但不能步美国的后尘，卷入新一轮全球反恐战争。

第三，加强双边与多边国际反恐合作。“东突”恐怖组织是跨国恐怖组织，需要通过国际合作来加以治理。一是要推动中国与美国和伊斯兰世界的反恐合作。美国对“东突”恐怖势力的支持力度很大，既有官方也有非政府组织的支持，既有资金也有政治和舆论的支持。如果没有美国的支持，“东突”势力的活动很大程度上将难以为继。因此中国必须加强与美国在“东突”问题上的合作性博弈，必须要寻求两国在该问题上的共同利益，并将负面因素转变为正面因素。当前，应以中美构建新型大国关系为契机，加强在反恐问题上的沟通与合作。新型大国关系本质上要求彼此尊重对方的核心利益，而新疆问题涉及中国的核心利益。但对美国而言，新疆问题并非那么重要，中国如果立场坚定、坚持底线思维，美国不会在这一问题上与中国全面对抗。另外，可以通过加强与美国在阿富汗问题上的合作来增进中美共同利益，进而增强在涉疆问题上的战略互信，将新疆问题从中美战略负债转变为战略资产。阿富汗的稳定符合中美的共同利益，中国可以加大与美国在“后美军时代”共同维护阿富汗局势的合作力度。具体而言，中国可以继续与美国在阿富汗反恐行动中进行情报交流，在培训阿富汗军警上加大合作力度，同时中国还应继续参与阿富汗国内重建，促进阿经济社会发展，从根本上消除恐怖分子生存的社会土壤。作为战略交易，中国则应当要求美国在“疆独”问题

^① 潘光：《欧亚大陆腹地极端与恐怖主义组织发展态势及对中国的威胁》，载《国际展望》2013年第5期，第92页。

^② Gordon G. Chang, "If Anyone Bombs Iraq, Shouldn't It Be China?" *Forbes*, June 15, 2014, <http://www.forbes.com/sites/gordonchang/2014/06/15/if-anyone-bombs-iraq-shouldnt-it-be-china>

上不要以“人权”名义干预中国的反恐行动。

二是要加强中国与中东阿拉伯伊斯兰世界的合作。未来“东突”恐怖势力与全球“圣战”合流的地域主要集中在中亚和中东地区。由于中亚地区政治发展和社会变革的前景具有不确定性，一旦该地区局势出现不稳定，极端势力的冲击将极有可能波及中国新疆地区。中东阿拉伯国家之间的国情差异较大，对伊斯兰极端主义的看法也存在差异。随着中国在中东、中亚地区的利益日益扩展，加上境内“东突”势力与这些地区的恐怖主义组织联系日益紧密，中国需要从应对全球“圣战”恐怖主义的角度，加强与上述地区国家的反恐合作。从长远来看，中国有必要将应对全球伊斯兰极端思潮的发展作为中国与阿拉伯、伊斯兰国家合作关系的重要内容。最后，加强与阿拉伯世界的反恐合作可通过上合组织、中阿合作论坛、海湾阿拉伯国家合作委员会等机制框架。

三是应加强联合国框架下的国际反恐合作。在全球恐怖主义依然活跃的背景下，美国宣布退出全球反恐战争，无疑在国际反恐合作方面留下一个很大的缺口。目前，中国尚无能力来填补美国留下的缺口。但需要看到的是，美国的“不完全退场”也为联合国恢复其本应具有的国际反恐主导者角色提供了契机。由于美国在“9·11”事件后的单边主义行为，联合国在国际反恐行动中的角色长期被边缘化，甚至一度沦为替美国发动反恐战争提供背书的工具。因此，美国作用的主动下降，有利于联合国发挥更大的作用。中国与联合国在反恐理念、方式等方面持有比较类似的立场，如都强调治标与治本相结合的反恐理念，反对以单边主义的方式侵犯国家的独立主权，因此中国未来应进一步加强与联合国在反恐方面的协调与合作。

[收稿日期：2014-08-16]

[修回日期：2014-12-19]

[责任编辑：樊文光]