

## 从阿富汗到叙利亚：中国应对恐怖风险的对策

[法] 杜懋之 (Mathieu Duchâtel)

### 一、导言

2018年8月，一辆载有中国中冶公司工人的汽车在前往巴基斯坦山达克 (Saindak) 铜金矿的途中遭到自杀式炸弹袭击，三名中国公民受伤。“俾路支解放军” (Balochistan Liberation Army, BLA) 声称对此负责。<sup>1</sup> 对中国来说，影响中国海外公民安全的恐怖主义不是一个新问题。2004年至2018年间，50名中国公民在中国境外发生的恐怖袭击中丧生，不过大部分海外恐怖袭击并非专门针对中国公民。当今的中国是一个全球化的经济体，一年中的任何时点都有超过500万公民身居海外。根据定义，所谓恐怖主义就是经常不加区分地袭击平民的非国家暴力行动。无论在波士顿、布鲁塞尔还是内罗毕，中国公民都是茫茫人群中的一部分，因此也无法逃脱恐怖分子的袭击。不过，也有一些专门针对中国的袭击案例。巴基斯坦、马里和“伊斯兰国”控制地区的一些恐怖组织，将打击中国的利益作为其政治目标的一部分。究其原因，主要是他们不满于俾路支省开发所获经济收益的分配，中国在加奥<sup>2</sup> 的联合国维和行动，以及中国的新疆政策。<sup>3</sup>

这一客观威胁已经将恐怖主义置于中国的全球风险版图之上，并使反恐成为

---

[法] 杜懋之 (Mathieu Duchâtel) 蒙田研究所 (巴黎) 亚洲项目主任。

1 “Three Chinese Wounded in Dalbandin Suicide Hit”, *The Nation*, 12 August 2018, <https://nation.com.pk/12-Aug-2018/three-chinese-wounded-in-dalbandin-suicide-hit>.

2 译者注：加奥为非洲马里东部城市。

3 Mathieu Duchâtel, “Terror Overseas, Understanding China’s Evolving Counter-terror Strategy”, *ECFR Policy Brief*, October 2016, [https://www.ecfr.eu/publications/summary/terror\\_overseas\\_understanding\\_chinas\\_evolving\\_counter\\_terror\\_strategy7160](https://www.ecfr.eu/publications/summary/terror_overseas_understanding_chinas_evolving_counter_terror_strategy7160).

中国保护“海外利益”计划的一部分。反恐是胡锦涛任期内中国外交和安全政策中的优先事项，在习近平任内中获得了更多关注。中国政府在机构能力建设方面投入了大量资金。外交部建立并扩展了领事保护制度。商务部、国资委和国家发改委制定了一系列规章，以确保风险意识融入对外投资决策。中国人民解放军(PLA)和中国人民武装警察部队(PAPF)正在考虑是否选择参与海外反恐行动。根据中国2015年的《反恐法》，中国在海外部署军事作战单位已经不再是科幻小说中的情节。《反恐法》第71条规定，“中国人民解放军、中国人民武装警察部队派员出境执行反恐怖主义任务，由中央军事委员会批准”。

本文探讨了中国反恐行动的国际执法合作，这是迄今为止较少受到关注的一个议题。和许多欧洲国家一样，中国同样存在着海外武装人员的问题：中国公民加入恐怖组织并参与了叙利亚战争。这些武装人员中的大多数是中国的维吾尔族人。还有一些维吾尔族人，他们虽然不是中国公民，但始终和新疆保持密切联系。其中部分武装人员从阿富汗前往叙利亚。因此，中国一直在寻求与有关国家加强情报和执法合作，特别是与那些位于新疆通向中东移民路线上的国家深化合作。中国与西北邻国(从巴基斯坦到哈萨克斯坦)之间的边境管控已经很严格了，最近的努力集中在东南亚新移民路线上的关键国家：印度尼西亚、马来西亚、泰国和土耳其。正如本文所述，国际警务合作和引渡问题在中国的外交政策议程中占据重要位置。

中国持续推动国际执法合作的努力发生在中国政府在新疆开展新的严打行动背景下，这些行动无疑正在影响中国所处的国际环境。联合国消除种族歧视委员会(CERD)对中国新疆政策的公开评估遭到了中方的坚决否定，但这也导致中国在新疆采取的压制行动受到更多的国际关注，<sup>1</sup>并迫使中国在处理与新疆有关的涉外事务时，设法进行“损害控制”(damage control)。总体来看，只有俄罗斯和中亚国家接受了中国提出的“三股势力”概念，<sup>2</sup>其他国家对这一概念的理解与中国存在差异，这继续阻碍着中国的国际反恐合作朝着完全符合中国预期的方向推进。

## 二、中国对威胁的评估

中国公民(大部分是维吾尔族人)曾在阿富汗与苏联作战。在“9·11”事件和苏联入侵阿富汗的战争之后，很明显有更多维吾尔族人加入了在阿富汗和巴基斯坦部落地区活动的恐怖组织，这导致中国对阿富汗和巴基斯坦的政策进行了

---

1 “U.N. Panel Confronts China Over Reports That It Holds a Million Uighurs in Camps”, *New York Times*, 10 August 2018, <https://www.nytimes.com/2018/08/10/world/asia/china-xinjiang-un-uighurs.html>.

2 译者注：“三股势力”即恐怖主义、分裂主义和极端主义。

重大的调整。<sup>1</sup>

叙利亚战争和“伊斯兰国”(该组织自2014年宣布“建国”时起就公开仇视中国)的出现造成了一个新问题:中国籍维吾尔族海外武装曾经仅局限于阿富汗—巴基斯坦边境地区,但现在扩散到大中亚区域并有演变为全球性问题的风险。从阿布·欧麦尔·突厥斯坦尼(Abu Omar al-Turkistani)的个人经历中可以看到阿富汗(Afpak)<sup>2</sup>和叙利亚战区之间的关联。阿布·欧麦尔·突厥斯坦尼是“突厥斯坦伊斯兰党”(Turkestan Islamic Party)的资深人物,他是一名出生在新疆的“圣战”分子,曾在托拉博拉(Tora Bora)战役中与美国领导的驻阿富汗联军作战,尔后在巴基斯坦服刑10年,出狱后重返阿富汗,加入了乌兹别克斯坦和“基地”组织的伊斯兰运动团体。再往后,他到叙利亚参加了在阿勒波(Aleppo)和拉塔基亚(Latakia)的战斗。2017年1月阿布·欧麦尔·突厥斯坦尼被美国的无人机炸死。<sup>3</sup>

据苏凡中心(Soufan Center)提供的数据显示,共有来自100多个国家的4万多名外国人在叙利亚和伊拉克为“伊斯兰国”战斗。<sup>4</sup>没有人知道参与叙利亚战争的中国籍武装人员的确切人数。中国政府叙利亚问题特使解晓岩承认:中国缺乏相关的准确数据。2018年7月解晓岩特使访问叙利亚、沙特阿拉伯和以色列之后评论说:“关于有多少维吾尔族恐怖分子,我看过各种各样的数字——有人说是1000到2000,或者2000到3000,或者4000到5000,还有人说可能更多。”<sup>5</sup>中国从未就这些中国籍海外武装人员遣返回国的可能性进行过公开讨论,并假定这种遣返从未发生。关于海外武装人员确切数量不详的问题并非中国独有,不少国家在获取精准情报方面都存在困难,而且所有国家都会对公开信息做出取舍。中国对获取精准情报有着明显的兴趣,而且从官方角度来看,这似乎足以让国际社会知道中国也存在着海外武装人员。

---

1 Andrew Small, *The China-Pakistan Axis: Asia's New Geopolitics*, London, C.Hurst&Co Publishers Ltd, 2015; Mathieu Duchâtel, “The Terrorist Risk and China's Policy towards Pakistan: Strategic Reassurance and the ‘United Front’”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 20, No.71, pp. 543–561; Angela Stanzel, “Fear and Loathing on the New Silk Road: Chinese Security in Afghanistan and Beyond”, *ECFR Policy Brief*, 12 July 2018.

2 译者注:2008年3月27日,时任美国总统奥巴马宣布了对阿富汗和巴基斯坦反恐行动的新计划,并把阿富汗(Afghanistan)和巴基斯坦(Pakistan)两个单词的前几个字母组合起来,创造了“阿富汗”(Afpak)一词,用以指代奥巴马政府的新战略,并且强调美国将两国看作同一问题。

3 Caleb Weiss, “Uighur Jihadist Fought in Afghanistan, Killed in Syria”, *The Long War Journal*, 14 February 2017, <https://www.longwarjournal.org/archives/2017/02/uighur-jihadist-fought-in-afghanistan-killed-in-syria.php>.

4 Richard Barrett, “Beyond the Caliphate, Foreign Fighters and the Threat of Returnees”, The Soufan Center, October 2017, <http://thesoufancenter.org/wp-content/uploads/2017/11/Beyond-the-Caliphate-Foreign-Fighters-and-the-Threat-of-Returnees-TSC-Report-October-2017-v3.pdf>.

5 “China Envoy Says No Accurate Figure on Uighurs Fighting in Syria”, *South China Morning Post*, 20 August 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2160465/china-envoy-says-no-accurate-figure-uyghurs-fighting>.

有一些中国的海外武装人员加入了“伊斯兰国”，但由于“东伊运”（东突厥斯坦伊斯兰运动，ETIM / TIP）和本·拉登的“基地”组织在阿富汗和巴基斯坦境内发展的历史联系，更多的中国海外武装人员加入了“基地”组织。若两者合计，总人数估计从几百到几千人不等。“突厥斯坦伊斯兰党”（Turkestan Islamic Party）在社交网络上发布的它在叙利亚的活动，包括了把维吾尔族人输送到叙利亚的行动和它在叙利亚—土耳其边境地区伊德利卜省（Idlib）的军事行动。<sup>1</sup> 据称，加入“基地”组织的维吾尔族人数以千计，这其中也包括他们的妻子和孩子。<sup>2</sup> 据黎凡特新闻网站（The Levant News）估计，约2000到2500名维吾尔族人在“努斯拉阵线”<sup>3</sup>（Al-Nusra Front）作战，约500到1000名维吾尔族人加入了“伊斯兰国”。<sup>4</sup> 总的来说，加入“伊斯兰国”的维吾尔族人相对较少。在中国的媒体中，通常是说有300名维吾尔族人加入了“伊斯兰国”。不过在泄露出来的“伊斯兰国”战士内部名单中，只有200人是维吾尔族人。<sup>5</sup> 另有消息来源称，这一数目大约在100人左右。<sup>6</sup> 叙利亚驻华大使伊马德·穆斯塔法（Imad Moustapha）给出的人数最多。2017年5月他在北京说，多达5000名维吾尔族人在叙利亚的各个激进组织中作战，并表示中国应该对此“非常关切”。<sup>7</sup> 一些在叙利亚作战的维吾尔族人的原国籍可能是土耳其或中亚国家。中国的一些汉族人也加入了叙利亚战争。盈利性的“圣战”雇佣军组织“圣战黑水”（Malhama Tactical Group）已宣布计划扩大在新疆和中国其他地区的行动，并声称已经招募和训练了来自中国的维吾尔族和汉族武装

---

1 Colin P. Clarke, Paul Rexton Kan, “Uighur Foreign Fighters: An Underexamined Jihadist Challenge”, *ICCT Policy Brief*, International Centre for Counter-Terrorism, The Hague, November 2017, <https://icct.nl/publication/uighur-foreign-fighters-an-underexamined-jihadist-challenge/>.

2 同上。

3 译者注：“努斯拉阵线”曾是“基地”组织在叙利亚的分支机构，被美国和俄罗斯等国认定为恐怖主义组织。

4 Haytham Mouzahem, “Uighur ‘Jihadis’ Role In Syria War”, *The Levant News*, 19 April 2016, <http://the-levant.com/chinese-uighur-jihadis-play-a-significant-role-in-syria-war/>.

5 “About 300 Chinese said fighting alongside Islamic State in Middle East”, *Reuters*, 15 December 2014, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-china/about-300-chinese-said-fighting-alongside-islamic-state-in-middle-east-idUSKBN0JT0UX20141215?feedType=RSS&feedName=worldNews> Duchâtel, “Terror Overseas”, op.cit, p. 4.

6 Bethany Allen-Ebrahiman, “Report: More Than 100 Chinese Muslims Have Joined the Islamic State”, *Foreign Policy*, 20 July 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/07/20/report-100-chinese-muslims-have-joined-isis-islamic-state-china-terrorism-uighur/>.

7 “Syria Says Up to 5000 Chinese Uighurs Fighting in Militant Groups”, *Reuters*, 11 May 2017, <https://www.reuters.com/article/uk-mideast-crisis-syria-china/syria-says-up-to-5000-chinese-uighurs-fighting-in-militant-groups-idUSKBN1840UP>.

人员。<sup>1</sup>

在叙利亚的维吾尔族海外武装人员中,只有少部分人来自阿富汗,2015年时估计数量约为200人。中亚国家是维吾尔族武装人员的另一个来源地。在过去5年中,东南亚已经成为了维吾尔族武装人员新的中转站。确有报道称,来自中国的海外武装人员经由云南境内现有的走私路线加入东南亚的恐怖组织,包括“阿布·萨耶夫组织”(Abu Sayyaf)和“东印尼神圣战士组织”(Mujahidin Indonesia Timur)。<sup>2</sup>与欧洲情况类似,犯罪网络为恐怖组织进行意识形态操控和招募未来的恐怖分子提供了肥沃的土壤。这对中国在菲律宾南部棉兰老岛周边地区的利益,以及在菲律宾苏禄海、马来西亚沙巴和印度尼西亚婆罗洲等周边海域的利益形成了新的威胁。<sup>3</sup>

因此,中国感觉自己周边的安全环境已经逐步恶化。中国武警部队(PAPF)副司令员秦天中将指出,中国面临的潜在威胁是多中心和分散化的。<sup>4</sup>事实上,中国的海外武装人员问题不仅仅指由“回流者”所带来的在中国境内发动袭击的风险。海外武装人员,无论是否与“伊斯兰国”有关,无论是否是中国人,都可能会在世界上任何一个地方打击中国的利益。因此这种威胁在地理上是高度分散的。

事实上,出于对新疆事务的关注,其他国家的武装人员也可能对中国构成安全威胁。例如,吉尔吉斯斯坦政府曾在2016年谴责乌兹别克人主导的“卡迪巴尔圣战组织”(Katibat al Tawhid wal Jihad)对比什凯克的中国大使馆进行了袭击,该组织受乌兹别克斯坦公民西罗日丹·穆赫塔罗夫(Sirozhiddin Mukhtarov)领导。<sup>5</sup>虽然对发动此次袭击的三名恐怖分子的调查和定罪并未解决所有问题,但该案件表明隶属于“基地”组织的不同恐怖组织之间有着共同的议程并相互支持。中国海外公民面临的恐怖主义风险可能威胁到“一带一路”倡议的成功。“一带一路”倡议是习近平提出的具有代表性的外交政策,目的在于掀起中国企业新

---

1 Alessandro Arduino, Nodirbek Soliev, “Malhama Tactical Threatens to Put China in Its Crosshairs”, *Terrorism Monitor*, Vol. 15, No. 22, 27 November 2017. <https://jamestown.org/program/malhama-tactical-threatens-put-china-crosshairs/>.

2 Rommel C. Banlaoi, “Uyghur Militants in Southeast Asia: Should PH be Worried?” *Rappler*, 15 June 2017, <https://www.rappler.com/thought-leaders/118137-uyghur-militants-southeast-asia-philippines>; Zachary Abuza, “The Uighurs and China’s Regional Counter-Terrorism Efforts”, *Terrorism Monitor*, Vol. 15, No. 16, 15 August 2017, <https://jamestown.org/program/the-uighurs-and-chinas-regional-counter-terrorism-efforts/>; 译者注:这两个组织分别是位于菲律宾和印尼的伊斯兰极端主义组织。

3 江焕辉:《中国籍武装人员向东南亚集中回流及下一步动向》,《反恐与海外安全简报》,2017年第26期, <http://www.cwzg.cn/theory/201709/38469.html>。

4 秦天:《21世纪前期反恐形势与中国反恐军事力量建设》,《中国军事科学》,2017年第1期,第50—59页, <http://www.cnki.com.cn/Article/CJFDTotal-XKSJ201701007.htm>。

5 Catherine Putz, “3 Convicted for Chinese Embassy Attack in Bishkek”, *The Diplomat*, 30 June 2017, <https://thediplomat.com/2017/06/3-convicted-for-chinese-embassy-attack-in-bishkek/>。

一轮的全球化浪潮，并增强中国的全球影响力。如果“一带一路”的重大工程成为大规模恐怖袭击的受害者，中国将如何应对？

总体而言，维吾尔族海外武装人员的存在表明，中国在获取精准情报上面临着挑战。由于中国不参与在叙利亚的军事行动，它在当地几乎没有自主的人工情报搜集能力，只能依靠与外国情报机构的交流。这种情形构成了复杂的挑战。海外武装人员是流动的，而且他们的流动性在叙利亚战争结束后只会进一步增加。

由于依赖于相同的网络，他们很可能流入位于移民路线上的相同国家。为避免海外武装人员回流，中国的当务之急是与有关国家共享有关海外武装人员身份和旅行证件的信息，但这项任务极具挑战性。<sup>1</sup> 与此相关，国际执法合作在中国外交政策中的重要性日益凸现。

国际执法合作在  
中国外交政策中的重  
要性日益凸现。

### 三、加强执法和情报合作

#### (一) 概述

执法合作可以帮助中国实现两个目标：其一，弥补情报缺口，弄清可能图谋破坏中国利益的（海外）中国籍武装人员的数量、身份和行踪；其二，展开相关的引渡谈判。对于海外武装人员，中国并没有一个清晰的公开原则。中国的高级官员也未曾公开发表声明，说明是否希望让他们在中国接受审判，或是不惜代价让他们留在境外。中国在这一问题上模糊的做法有助于创造灵活的空间，也不会导致这一问题引起媒体关注。但显然，防止在中国领土上发生恐怖袭击是中国的当务之急。

中国正在积极扩大其执法合作制度化的范围，主要是通过签订引渡条约和移管被判刑人员的协议。推动中国扩大这一协议网络的首要决定因素是恐怖主义威胁和中国的新疆政策；次要的决定因素则是习近平的反腐运动，特别是追踪国际逃犯的“猎狐行动”。

中国与亚洲，欧洲，中东和北非国家的引渡条约<sup>2</sup>

| 签约国  | 签约时间       | 生效时间      |
|------|------------|-----------|
| 泰国   | 1993年8月26日 | 1999年3月7日 |
| 保加利亚 | 1996年5月20日 | 1997年7月3日 |

1 刘猛、汪勇、梅建明：《中国反恐情报信息国际交流的法制规范与推进理路》，《情报杂志》，2017年6月，第36卷第6期，第16—21页。

2 资料来源：中国外交部网站。http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\_674904/tytj\_674911/wgdwdjdsfshzty\_674917/t1215630.shtml。

续表

| 签约国        | 签约时间        | 生效时间        |
|------------|-------------|-------------|
| 白俄罗斯       | 1995年6月22日  | 1998年5月7日   |
| 俄罗斯        | 1995年6月26日  | 1997年1月10日  |
| 罗马尼亚       | 1996年7月1日   | 1999年1月16日  |
| 哈萨克斯坦      | 1996年7月5日   | 1998年2月10日  |
| 蒙古         | 1997年8月19日  | 1999年1月10日  |
| 吉尔吉斯斯坦     | 1998年4月27日  | 2004年4月27日  |
| 乌克兰        | 1998年12月10日 | 2000年7月13日  |
| 柬埔寨        | 1999年2月9日   | 2000年12月13日 |
| 乌兹别克斯坦     | 1999年11月8日  | 2000年9月29日  |
| 韩国         | 2000年10月18日 | 2002年4月12日  |
| 菲律宾        | 2001年10月30日 | 2006年3月12日  |
| 突尼斯        | 2001年11月19日 | 2005年12月29日 |
| 老挝         | 2002年2月4日   | 2003年10月13日 |
| 阿联酋        | 2002年3月13日  | 2004年5月24日  |
| 立陶宛        | 2002年6月17日  | 2003年6月21日  |
| 巴基斯坦       | 2003年11月3日  | 2008年1月10日  |
| 阿塞拜疆       | 2005年3月17日  | 2010年12月1日  |
| 西班牙        | 2005年11月14日 | 2007年4月4日   |
| 阿尔及利亚      | 2006年11月6日  | 2009年9月22日  |
| 葡萄牙        | 2007年1月31日  | 2009年7月25日  |
| 法国         | 2007年3月20日  | 2017年7月17日  |
| 印度尼西亚      | 2009年7月1日   | 2018年1月19日  |
| 意大利        | 2010年10月7日  | 2015年12月13日 |
| 伊朗         | 2012年9月10日  | 2017年1月14日  |
| 波斯尼亚—黑塞哥维亚 | 2012年12月20日 | 2014年10月12日 |
| 阿富汗        | 2013年9月27日  | 2017年5月23日  |
| 塔吉克斯坦      | 2014年9月13日  | 2017年1月18日  |
| 亚美尼亚       | 2015年3月25日  | 2018年1月4日   |
| 越南         | 2015年4月7日   | /           |
| 斯里兰卡       | 2016年4月7日   | /           |
| 摩洛哥        | 2016年5月11日  | /           |

续表

| 签约国 | 签约时间        | 生效时间 |
|-----|-------------|------|
| 比利时 | 2016年10月31日 | /    |
| 土耳其 | 2017年5月13日  | /    |
| 肯尼亚 | 2017年5月15日  | /    |

上表显示了中国在发展这种制度化的合作中所面临的一些挑战：首先，尽管与土耳其的商签启动较早，但是直到2017年双方才完成双边协议的签署；其次，印度尼西亚用了相当长的时间才完成中国—印尼双边引渡条约的国内批准过程；最后，中国同马来西亚目前仍未签署引渡条约。

不过，引渡条约并不是中国谈判遣返被判刑人员的唯一渠道。中国还与伙伴国签署了关于移管被判刑人的条约，以便将因海外犯罪而被判刑的中国公民遣返回国。截至2018年8月，中国与10个国家签署的这类条约已经生效，相关国家包括俄罗斯、哈萨克斯坦、泰国、伊朗、巴基斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和蒙古。此外，中国有时还可以根据与外国签署的安全合作相关的条约进行引渡。在2002年至2010年间，中国与俄罗斯、巴基斯坦及中亚五国签署了《关于打击恐怖主义，分裂主义和极端主义的合作协议》。这些国家完全接受了中国对“三股势力”的提法。最后，还有一些中国公民被遣返回国是基于中国与外国签署的其他某些安全协议。

这些执法合作的推进并非一帆风顺，其中也面临着诸多阻力。如下文中一些案例显示，在人权和新疆人民待遇方面的分歧，可能是阻碍中国与外国开展执法合作的“绊脚石”。不过，总体而言，主权国家总能找到行使自由裁量权的理由，因为引渡条约本身带有保障措施，而且政治博弈在其中起着重要的作用。因此，将执法合作制度化有助于中国构建反对“三股势力”战略的国际支柱，但在具体案件中始终存在着政治博弈的空间。

## （二）中国在东南亚的努力

给中国带来全球恐怖主义风险的区域包括东南亚地区。正如中国社会科学院研究员张洁指出的那样，东南亚的问题是那些从前局限于大中亚区域的问题的延伸。<sup>1</sup> 中国与中亚邻国的边境安全已经在很大程度上得到了改善，这主要得益于以下几方面原因：上海合作组织的努力；中国加大了边境监控的硬件投资（如红外摄像机和面部识别系统）；中国与阿富汗国民军在瓦罕走廊开展的联合巡逻；

<sup>1</sup> 张洁：《中国—东盟反恐合作：挑战与深化路径》，《国际问题研究》，2017年第3期，第27—40页，<http://www.cqvip.com/QK/94094X/201703/>。

中国、阿富汗、巴基斯坦和塔吉克斯坦四国反恐合作协调机制的建立。<sup>1</sup>

在这种情况下,穿越云南与东南亚国家松散的边界、而后途经土耳其的新移民路线,已经成为维吾尔族人逃离中国的理想选择。这条新路线直到2014年才为世人所知。泰国、马来西亚和越南曾逮捕了一些利用这条新移民路线的维吾尔族人,有些被捕者所持证件为土耳其护照。<sup>2</sup>2014年和2015年,印度尼西亚也逮捕了一些曾参与“东印度尼西亚圣战组织”(Mujahidin Indonesia Timur, MIT)和“伊斯兰国”的维吾尔族人。<sup>3</sup>

维吾尔族人不仅利用东南亚作为基于现有走私路线进行非法移民的中转站,同时还在这一地区发起针对中国人的恐怖袭击。2015年8月泰国曼谷四面佛景点附近的炸弹袭击正是这样的典型案例。此案件的法院审理程序仍在进行中,并且可能2022年才宣判,而这次恐怖袭击的主要嫌疑人正是来自新疆。<sup>4</sup>没有任何恐怖组织声称对此次袭击负责,不过针对这一事件发生的原因有如下几种说法:一是对泰国在一个月之前将109名维吾尔族人驱逐回中国的报复;另有人称此举是对泰国镇压维吾尔族商业活动的报复,因为四面佛吸引了许多来自中国大陆、中国香港和中国台湾的游客,这一恐怖袭击可以直接损害中国人的利益;甚至还有一种阴谋论的说法,认为这是土耳其人采取的秘密行动。

四面佛恐袭事件再次将引渡问题推到中国与东南亚国家反恐合作的风口浪尖。中国有人抱怨,称泰国拒绝了在中国要求驱逐在泰国服刑的维吾尔族人的请求。<sup>5</sup>引渡要求与以下三个敏感议题关联在一起,而这三个议题不仅在中泰关系中形成裂隙,也在中国与印度尼西亚和马来西亚的双边关系中造成摩擦。首先,中国与东南亚国家对恐怖主义的规范性定义存在差异,有些东南亚国家不愿意认可中国“三股势力”的提法,因为它将恐怖主义与极端主义和分裂主义置于同一层面。其次,东南亚国家并不认可中国对待犯人的方式。最后,因为接受引渡可能被理解为屈从于中国的“淫威”,这里还有一个与中国关系的政治问题。

有中国学者指出,应对“迁徙圣战”回归人员应该是中国与东南亚国家反恐

---

1 根据作者2017年在北京进行的访谈。Angela Stanzel, “Fear and Loathing on the New Silk Road: Chinese Security in Afghanistan and Beyond”, *ECFR Policy Brief*, 12 July 2018, [https://www.ecfr.eu/publications/summary/new\\_silk\\_road\\_chinese\\_security\\_in\\_afghanistan\\_beyond](https://www.ecfr.eu/publications/summary/new_silk_road_chinese_security_in_afghanistan_beyond).

2 Zachary Abuza, “The Uighurs and China’s Regional Counter-Terrorism Efforts”, *Terrorism Monitor*, Vol. 15, No. 16, 15 August 2017, <https://jamestown.org/program/the-uighurs-and-chinas-regional-counter-terrorism-efforts/>.

3 同上。

4 “No Justice in Sight Two Years After Erawan Shrine Bombing in Bangkok,” *Straits Times*, 18 August 2017, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/no-justice-in-sight-two-years-after-erawan-shrine-bombing-in-bangkok>.

5 根据作者2018年7月在北京进行的访谈。

合作的当务之急。<sup>1</sup>为解决这一问题,该学者建议完善司法和执法合作的法律框架,特别是引渡条约;建立“迁徙圣战”人员的联合数据库;增加执法交流和联合培训;就解决“迁徙圣战”回归人员的问题、恐怖主义融资活动以及管控网络空间恐怖主义传播等达成协议。<sup>2</sup>东南亚移民路线的出现也促使中国在多边层面开展工作,寻求与东盟签署引渡条约。<sup>3</sup>

但对中国来说,优先推进的事项仍然是与印度尼西亚和马来西亚这两个穆斯林人口最多的东南亚国家达成共识。最近的事态表明,中国在这两个国家仍面临着一些阻力,否则合作可能会更顺利。印度尼西亚是一个关键国家,中国正在与印度尼西亚发展更多的联系以便于引渡维吾尔族人。2016年,印度尼西亚拒绝了中方引渡四名中国籍维吾尔族恐怖分子,以交换遣返一名印度尼西亚逃犯的提议。中国最终遣返了这名逃犯,但四名在印度尼西亚涉恐服刑的维吾尔族人并没有被遣返回中国。不过有人猜测称,中国因此在印度尼西亚获得了关于维吾尔族人的更好情报合作路径。<sup>4</sup>

2014年至2016年间,在尚未签署引渡条约的情况下,中国通过与马来西亚的执法合作从马方遣返了100多名中国公民。<sup>5</sup>2017年初马来西亚副总理称,自2013年以来,马来西亚已将28名维吾尔族武装分子驱逐回中国。不过,这一行为并不是根据引渡条约,因为两国之间尚未签署引渡条约,而是根据情报共享协议。根据吉隆坡的说法,中国方面提供了令人信服的证据,即被马来西亚驱逐出境的28人属于“东伊运”。<sup>6</sup>2018年,马来西亚副总理表示,马来西亚正面临着向中国而不是泰国引渡11名维吾尔族人的“巨大压力”。这11个人从泰国越狱并非法进入马来西亚,据说马来西亚要就这11人是否参与了恐怖活动展开调查。<sup>7</sup>

### (三) 中国—土耳其关系的新风向

新疆问题经常导致中土关系紧张。曾任伊斯坦布尔市长(1994—1998年)、

---

1 姜南、朱明、邵贞:《东南亚地区恐怖主义犯罪对我国的影响》,《云南警官学院学报》,2018年第1期,第37—42页, <http://www.cqvip.com/qk/82700a/201801/674469584.html>。

2 同上。

3 根据作者2018年7月在北京进行的访谈。

4 “Indonesia Will Not Send Four Uyghurs to China: Officials”, *Radio Free Asia*, 21 April 2016, <https://www.rfa.org/english/news/uyghur/uyghur-indonesia-04212016174321.html>。

5 NGEOW, Chow-Bing, Forthcoming, “A ‘Model’ for Asean Countries? Sino-Malaysian Relations during the Xi Jinping Era,” In *China and Southeast Asia in the Xi Jinping Era*, edited by Alvin Cheng-Hin Lim and Frank Cibulka, Lanham, MD: Lexington Books.

6 “Malaysia deports 28 Uighurs to China”, *Straits Times*, 13 January 2017, <https://www.straitstimes.com/asia/malaysia-deports-28-uighurs-to-china>。

7 “Malaysia Says China Seeking Extradition of Uighur Detainees”, *Reuters*, 10 February 2018, <https://www.reuters.com/article/us-malaysia-uighurs/malaysia-says-china-seeking-extradition-of-uighur-detainees-idUSKBN1FU0QX?il=0>。

现任土耳其总统埃尔多安是维吾尔族身份的坚定支持者。<sup>1</sup> 2009年(新疆)骚乱发生后,埃尔多安总统指责中国对新疆的维吾尔族人实施“种族灭绝”政策。2015年7月泰国将100名维吾尔族人遣返到中国,同时土耳其政府发表声明表达对新疆宗教自由新设限制的“深切担忧”,<sup>2</sup>在这两起事件后,土耳其爆发了反华抗议活动。

如今,土耳其方面有意淡化两国在新疆问题上的分歧,以免破坏双方2010年建立的战略伙伴关系。<sup>3</sup> 例如,迄今为止,土耳其政府在新疆“再教育营”问题上一直保持沉默。王艳称,新疆问题已成为观察中土关系的“晴雨表”,并指出土耳其政府永远不会在新疆问题上保持中立。不过,“一带一路”倡议下的经济合作为两国进一步深化伙伴关系提供了新的机遇。<sup>4</sup> 总而言之,土耳其试图在地缘政治、经济利益及其对泛突厥主义的传统支持之间寻求平衡,因而其政策立场存在一定程度的波动和不可预测性。没有任何迹象表明当前中土两国之间的妥协有着坚实并且可持续的基础。

当前中土两国面临的地缘政治环境对中国来说更为有利。目前,土耳其正在逐步放弃将外交政策的重心放在美国和欧洲的做法,特别是在2016年7月发生针对埃尔多安总统的政变之后,这一外交转变更为明显。<sup>5</sup> 土耳其与美国的贸易战也为中国和土耳其深化贸易、投资和金融关系提供了机会。<sup>6</sup> 当然,土耳其仍然是北约的盟国,而且与欧洲有着深厚的联系。但是埃尔多安总统正在借助与中国发展的关系,使土耳其获得战略影响力和经济喘息的空间,反对西方的自由民主模式,寻求新的地缘政治平衡。埃尔多安总统(和普京总统一道)出席2017年北京“一带一路”国际合作高峰论坛并致辞,凸显了土耳其在这方面的作用。安卡拉对中国新战略重要性的认可还体现为:2017年10月,埃尔多安总统的前首席顾问阿卜杜勒·卡迪尔·埃明·厄嫩(Abdulkadir Emin Önen,中文名约南)被任命为驻华大使。

---

1 译者注:埃尔多安是“突厥帝国”神话的信奉者。不过,人类学家和民族学家早有研究表明,历史上,土耳其与维吾尔族并没有联系,它们从来不是同一个民族,更谈不上维吾尔族是突厥人的后裔。

2 译者注:当时境外有关媒体和相关人士声称,新疆禁止穆斯林在斋月期间封斋并履行宗教仪式,而土耳其政府方面也附和这种说法。不过,中国方面严正指出境外媒体的这些说法与事实完全不符。

3 Mehmet Söylemez, “Turkey and China, An Account of a Bilateral Relations Evolution”, Asia Centre, Observatoire Chine, note d’actualité n°22/24, December 2017, [https://f-origin.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/3723/files/2018/06/22-Soleymez-ChineTurquie\\_De%CC%81c2017.pdf](https://f-origin.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/3723/files/2018/06/22-Soleymez-ChineTurquie_De%CC%81c2017.pdf).

4 王艳:《中国—土耳其关系中中国新疆因素的波动及前景》,《新疆大学学报》(哲学·人文社会科学版),2016年9月第44卷第5期,第70—76页。

5 Selçuk Colakoglu, “Turkey-China Relations: From ‘Strategic Cooperation’ to ‘Strategic Partnership’?” USAK Center for Asia-Pacific Studies – Ankara, 20 March, 2018, <http://www.mei.edu/content/map/turkey-china-relations-strategic-cooperation-strategic-partnership>.

6 “China Money Flows into Turkey as Crisis Creates Opening”, *Nikkei Asian Review*, 22 August 2018, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-Relations/China-money-flows-into-Turkey-as-crisis-creates-opening>.

然而,这一人事调整并不足以巩固两国政府在维吾尔族人问题上的信任关系。一方面,土耳其将“东伊运”列入恐怖组织名单,并在2017年与中国签署了引渡条约。这一条约仍需要经过批准程序方可生效(不过,批准程序应该不存在问题)。另一方面,中国对土耳其社会以及安卡拉可能在维吾尔族人问题上的两面三刀做法心存担忧。

大约有30万维吾尔族人生活在土耳其,在世人眼中土耳其的民间社会非常亲维吾尔族人。许多亲新疆的组织在土耳其蓬勃发展。<sup>1</sup>在中国看来,与20世纪90年代相比,中土关系在新疆问题上已经取得了一定的进展。当时维吾尔族人的组织在土耳其更为活跃,并在更高层次上获得了更多的政治关注。但土耳其为维吾尔族文化的繁荣提供了一个相对安全的避风港,这一事实导致了中国方面对土耳其的不信任,因为中国主要从安全的角度来看待新疆问题。

中国对土耳其的不信任也同土耳其发放本国护照的行为有关。2015年,中国指责土耳其驻上海和吉隆坡的外交官向维吾尔族人发放土耳其护照,帮助他们加入叙利亚战争。<sup>2</sup>《人民日报》指责“某个国家”的领事官员向在东南亚国家的中国新疆人发放护照和旅行证件,以帮助他们前往土耳其。这种行为打着“营救”的幌子,宣称要让受助人在土耳其过上幸福生活,但到头来他们却沦为叙利亚和伊拉克恐怖主义组织的“炮灰”。<sup>3</sup>泰国曼谷四面佛炸弹爆炸事件发生后,警方从嫌疑人家中搜出了250本空白的土耳其护照。中国媒体就如何在泰国获得土耳其护照展开了调查,并列出了三种途径:其一,策划偷渡的组织发放假护照;其二,某些土耳其驻东南亚的使领馆发放“紧急旅行证件”;其三,土耳其官方秘密地发放土耳其护照。<sup>4</sup>据了解,一般来说土耳其外交机构的领事官员在向维吾尔族人发放身份证明文件方面持灵活和开放的态度,只要这些人能够设法抵达土耳其使领馆。

目前尚不清楚土耳其驻上海和东南亚国家外交官的(发放护照或旅行证件)行为是因为得到土耳其情报部门指令,还是贪腐官员所为,抑或由于受到支持维吾尔族人的非政府组织的压力。今天,尽管中土双边关系不断改善,但中国方面仍然怀疑土耳其是否完全停止了其在发放土耳其护照时宽松和充满政治意图的做法。<sup>5</sup>应该指出的是,这种不信任并非只来自中国。持民族主义立场的海外维

1 张屹、宫建伟:《论中亚国家的去突厥化及其对中国周边安全形势的影响》,《云南民族大学学报》(哲学社会科学版),2016年9月第33卷第5期,第5—11页。

2 “China Accuses Turkey of Aiding Uighurs”, *Financial Times*, 12 July 2015, <https://www.ft.com/content/93607210-285c-11e5-8613-e7aedbb7bdb7>.

3 《中国查处非法偷渡遭干扰:个别国使馆勾结世维会》,人民网,2015年7月10日, <http://military.people.com.cn/n/2015/0710/c1011-27282449.html>。

4 《在泰国,如何获得一本土耳其假护照?》,腾讯网,2015年9月5日, <https://new.qq.com/cmsn/20150905/20150905013353>。

5 根据作者2018年7月在北京进行的访谈。

吾尔族人仍在指责土耳其收容维吾尔族的伊斯兰教徒，并把他们作为土耳其在叙利亚的代理人。<sup>1</sup>

除了这种不信任之外，土耳其接下来对维吾尔族海外武装分子所采取的政策尚难定论，特别是在叙利亚政府军占领大多数维吾尔族人所在的伊德利卜省后。“伊斯兰国”的持续崩溃和其他“圣战”组织的溃败将迫使维吾尔族的海外武装为自己的未来做打算。不过，他们手中并没有太多的筹码，他们的选择将由土耳其对自身利益的计算来决定。埃尔多安总统是否想继续利用维吾尔族人作为土耳其在战后叙利亚的代理人？他是否会因为维吾尔族人在叙利亚为土耳其作出的贡献而为他们提供安全的避风港，或者提供前往其他国家的安全通道？或者，他是否会抛弃他们？<sup>2</sup>

#### 四、结论

中国的海外武装人员问题不会轻易消失。叙利亚战争结束后，在战斗中幸存下来的武装人员将四处逃散。他们的妻子和孩子也可能对中国的海外利益构成威胁。然而，海外武装人员只是中国面临的更宏大问题的最极端事例。除此之外，中国必须面对的棘手问题还有：被剥夺公民权的国民群体日益激进化，“圣战”意识形态的吸引力，恐怖分子招募网络的存在，以及新疆内部高度紧张的氛围。

从北京的角度来看，海外武装人员的回流以及“圣战”意识形态在中国境内的渗透使国内和国际的恐怖主义勾结在一起。与此同时，中国在新疆的政策影响到其他国家按照中国的条件开展合作的意愿。从这个意义上说，新疆局势缺乏透明度显然不利于中国与有关国家深化打击恐怖主义和极端主义的合作，也不利于处理好涉及中国海外（武装）人员的问题。中国有关“三股势力”的提法，与许多国家针对恐怖主义和极端主义采取的做法不一致，这是中国的主要弱点。很显然，这个问题不但在中国与欧洲自由民主国家的关系中造成了不信任，而且也对中国与土耳其、泰国、马来西亚和印度尼西亚的双边关系产生了影响。

中国的海外武装人员问题不会轻易消失。海外武装人员只是中国面临的更宏大问题的最极端事例。除此之外，中国还必须面对的一些棘手问题。

（崔志楠译；徐彤武校）

1 根据作者2018年6月在巴黎进行的访谈。

2 Colin P. Clarke, Paul Rexton Kan, "Uighur Foreign Fighters: An Underexamined Jihadist Challenge", ICCT Policy Brief, International Centre for Counter-Terrorism, *The Hague*, November 2017, <https://icct.nl/publication/uighur-foreign-fighters-an-underexamined-jihadist-challenge/>.