

# 如何应对本土恐怖主义\*

——以“东突”暴恐活动为例

谢贵平 杨东平

**【内容提要】**本土恐怖主义正成为一个全球性现象，尽管也有着深刻的外部原因。新疆与内地爆发的多起暴力恐怖事件表明，中国所面临的本土恐怖主义风险和威胁正呈上升态势。“东突”有相当深刻和长期的内生性根源，复杂的外部因素更是起到了推波助澜的作用。这不仅造成了严重且深远的危害，更加剧了中国应对本土恐怖主义的困难。要有效应对本土恐怖主义，就必须采取综合治理方法，提高反恐预警、预防与应急管理能力，充分动员国际社会、国家、社会与公民等多元行为体的力量，形成全民反恐新格局。

**【关键词】**本土恐怖主义 外生性催化剂 “东突”势力 综合治理

**【作者简介】**谢贵平，浙江大学公共管理学院博士生，塔里木大学非传统安全与边疆民族发展研究院常务副院长、副教授；杨东平，甘肃政法学院公安分院讲师，浙江大学公共管理学院博士生

**【中图分类号】**D815.5

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2015)01-0118-21

**【DOI 编号】**10.13851/j.cnki.gjzw201501008

---

\* 本文系国家社科重大项目“中国非传统安全威胁识别、评估与应对研究”（批准号：12&ZD099）、国家社科一般项目“新疆重大突发社会安全事件应急管理体系研究”（批准号：12BZZ019）、甘肃省财政厅项目“西部民族地区非传统安全犯罪对策研究”、新疆人文社科重点研究基地塔里木大学非传统安全与边疆民族发展研究院重点项目“新疆社会安全事件驱动力变量与安全治理研究”（批准号：090112B02）的阶段性成果之一。

进入 21 世纪以来,以本国公民为主发动的各类恐怖主义事件正日渐增多,被称作“本土恐怖主义”。很大程度上,本土恐怖主义正成为一个全球性现象,少有国家能够幸免,中国也不例外。例如,2014 年,新疆与内地爆发多起暴力恐怖主义<sup>①</sup>事件,尤其是境外“东突”组织公然认领部分暴力恐怖事件,公开播放制作爆炸物过程的视频。这充分表明,中国所面临的本土恐怖主义威胁也正持续上升。需要指出的是,本土恐怖主义尽管有着深刻的国内根源,但也有着重要的外生性根源;它很大程度上仍是内生性和外生性因素共同驱动的结果。本文尝试以新疆“东突”暴恐活动为例,探讨本土恐怖主义的合理和有效应对方法。笔者认为,要有效应对本土恐怖主义,就必须采取综合治理方法,提高反恐预警、预防与应急管理能力,充分动员国际社会、国家、社会与公民等多元行为体的力量,形成全民反恐新格局。

## 一、“东突”暴恐活动：本土恐怖主义的典型

长期以来,“东突”势力为了达到将新疆分裂出去的政治目的,不仅在国内外尤其是新疆地区,而且在国际社会多次制造暴力恐怖事件,给中国和国际社会带来严重的非传统安全威胁。因此,无论是从其历史根源还是现实根源看,“东突”暴恐活动都是一种典型的本土恐怖主义活动。

### (一)“东突”暴恐势力的历史发展

20 世纪三四十年代,“东突”势力在南疆喀什与北疆伊犁地区曾建立了两个分裂政权。其间,一些“东突”激进分子曾多次发动“反汉”、“排汉”运动,用暴力恐怖手段杀害汉人。20 世纪 50 年代,“东突”势力在和田、墨玉、洛浦、英吉沙等地制造暴乱及暴乱未遂案件 5 起。1962 年,在“东突”势力制造的北疆“边民外逃”事件中,一些暴徒趁机进行打砸烧抢。“文化大

---

<sup>①</sup> 关于恐怖主义学术界有不同界定,但一般认为有两大特征:一是以制造暴力恐怖事件扩大社会影响;二是具有明确的政治目的。在新疆,由于区情、社情与敌情异常复杂,制造暴力恐怖事件者不仅有“东突”恐怖组织的团伙成员,还有受到“东突”、“圣战”思想毒害的一般暴徒与民众,后者可能并没有明确的政治目的,但是他们受到具有明确分裂新疆目的的“东突”势力的煽惑与利用。如果说“东突”势力是直接的、显性的恐怖主义者,后者则是间接的、隐性的恐怖主义者。本文将两者制造的暴恐事件都纳入“东突”暴恐事件之列。

革命”期间破获的“东突厥斯坦人民革命党”案件，规模之大、参与人数之多、涉及领域与地域之广令人震惊，最终该预谋并未得逞，否则后果不堪设想。80年代，“东突”势力在阿克苏市、叶城县、伽师县、喀什市、乌鲁木齐市等地制造较大规模的闹事与暴乱7起，一些暴徒制造了打砸烧抢事件，并造成重大人员伤亡与财产损失。90年代，“东突”势力在阿克陶县巴仁乡、和田地区、伊宁等地制造了5起较大规模的群体性闹事与骚乱事件，一些暴徒也乘机打砸烧抢，造成多人伤亡，其间一些暴徒在沙雅县、库车县、新河县、疏勒县、乌鲁木齐市等地与警方公开进行的枪战达6次之多。一些思想受到毒害的教民以“圣战”名义排斥甚至杀害所谓的“异教徒”，制造民族仇恨。他们还实施了所谓的“拆桥行动”，打击、排挤甚至杀害那些被冠以“维奸”的维吾尔族爱国宗教人士和干部群众。

新世纪以来，“东突”势力在新疆哈密、阿图什、墨玉等多地，在内地的山西、云南、北京、广东等地，曾组建恐怖袭击团伙与组织，策划袭击北京奥运会场，袭击出操武警官兵、警察与乡镇联防队员，制造群体示威事件，进行打砸烧抢，砍杀汉人，谋划劫机未遂，冲击基层派出所、公安局，制造系列爆炸案，等等。公安机关破获多个暴力恐怖团伙与分裂组织，缴获大量半成品手雷、管制刀具、易燃易爆物品与一些暴恐视频等，这些均反映了新疆暴恐问题的严重性。

总体来看，“东突”势力出现在新疆有近百年的历史，其活动轨迹大致可划分为：初始期（1933—1989年），据不完全统计，在此期间政府至少打掉了27起暴力恐怖活动；威慑期（1990—1995年），警方共破获案件109起，涉案人员1,831人；高发期（1996—2000年），1997年警方破获56起案件，死亡42人，受伤294人；1998年116起；1999年76起，涉案1,650人，三年合计破获案件248起。另据权威部门统计，1990—2006年6月，“东突”势力共制造暴力恐怖案件253起，政府打掉分裂和暴力恐怖组织团伙503个，恐怖分子与警方发生武装对抗、枪战57次，武警官兵牺牲26人、受伤74人，群众死亡140人、受伤371人。新世纪以来，“东突”势力活动可分为收敛期（2001—2004年）、危险期（2005—2008年）、爆发期（2009年—）等三个阶段。据有关部门统计，截至2009年，“东突”势力在境内外共制造了包括新中国成立以来发生

的性质最恶劣、死伤人数最多、财产损失最严重、破坏程度最大、影响最坏的乌鲁木齐“7·5”事件在内的260多起严重暴力恐怖事件，造成包括维吾尔族在内的各族无辜群众、基层干部和宗教人士等316人丧生，2,140人受伤，大量公私财产被抢被毁。<sup>①</sup> 据不完全统计，20世纪90年代以来，中国境内公开报道的“东突”暴恐事件达60多次，还有许多暴恐及暴恐未遂事件未公开报道。特别是新疆近年来连续发生的流动和随机的暴恐事件都是在该地区警戒不断加强的背景下发生的：2012年新疆发生的暴恐案件达190多起，<sup>②</sup> 2013年200多起，2014年也发生多起暴恐事件，这凸显了“东突”势力的猖獗与新疆安全治理的难度。

“东突”势力不仅在国内而且在国外也制造暴力恐怖事件。20世纪90年代以来，境外“东突”势力曾冲击、开枪袭击、炸弹袭击中国驻土耳其、美国、德国、荷兰、日本、澳大利亚、瑞典、挪威等国大使馆、总领事馆。他们还在吉尔吉斯斯坦绑架枪杀维吾尔族侨商，纵火焚烧比什凯克中国商品市场，杀害执行清查任务的哈萨克斯坦警察，杀害中国驻吉尔吉斯斯坦外交官，制造吉尔吉斯斯坦与中国喀什的跨国长途客车惨案，袭击中国在阿富汗、巴基斯坦的工人、工程技术人员，在南亚制造“中国人俱乐部”爆炸事件。此外，他们还与中亚、西亚以及南亚地区的国际恐怖势力勾结，并参与这些恐怖组织的军事训练，加入阿富汗“基地”组织、车臣与科索沃战争，介入叙利亚内战。据不完全统计，境外“东突”势力仅在中亚、西亚与南亚、欧洲、北美制造的恐怖暴力事件达到20多次。

## （二）“东突”暴恐活动的本土性特征

“东突”暴恐活动从根本上说主要产生于本土，其驱动因素主要是“内生性”的，因其行为主体往往因异质文化冲突、对社会现实不满甚至仇恨或受到国内外敌对势力思想渗透毒害而在主观上产生实施暴恐行为的意识并加以实施。

---

<sup>①</sup> 《“东突”10年制造260多起恐怖事件致160余人死亡》，载《东方早报》2005年9月6日，<http://news.163.com/05/0906/07/1SUUVN770001124S.html>；毛咏、周生斌：《新疆维吾尔自治区政府新闻办负责人答记者问：乌鲁木齐“7·5”事件无辜死亡156人》，载《人民日报》2009年8月6日。

<sup>②</sup> 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。

第一，民汉族际之间异质文化冲突引发民族分界意识。随着市场经济的深入发展、人口流动的加速，民汉族际之间的交往面也不断拓展。由于民汉族际之间在种族相貌、文化传统、宗教信仰、生活习俗等方面存在很大差异，尤其是在维汉族际交往过程中，由于一部分汉族民众对维吾尔族文化传统、生活习俗等方面缺乏了解，存在一些对维吾尔族民众缺少尊重乃至直接或间接歧视现象，由此引发一些维吾尔族民众对汉族民众的排斥，这会强化维汉族际间的分界意识。

第二，社会转型时期各种社会矛盾极易引发一些狭隘民族意识。改革开放以来，中国的社会建设比经济建设要落后很多，社会结构严重滞后于经济结构。<sup>①</sup>新疆地区各种社会矛盾，如贫富悬殊、失业问题凸显、社会腐败等社会不公平、不公正现象的普遍存在，极易导致一些人的心理失落与失衡，从而产生对政府与社会的不满乃至仇恨心理，为此他们大肆传播狭隘的民族主义情绪。一是将新疆民族文化权利、宗教信仰等民族问题国际化。“东突”势力以维护本民族文化的纯洁性为借口，过度强调本民族在政治权力、语言文字、宗教信仰、风俗习惯、生存环境等方面的独特利益和要求。指责党和政府在新疆实行的各项民族、宗教、文化政策，呼吁国际社会帮助新疆解决民主、自由与人权问题。二是将新疆相对贫困、就业难、社会治理与犯罪等社会问题民族化。他们牵强附会地把中国现阶段普遍存在的社会问题与民族问题联系起来，将个体或部分维吾尔族人的不幸遭遇上升为整个民族的遭遇，宣扬新疆少数民族的贫困问题主要是由汉族对维吾尔族的盘剥所造成的，新疆就业难是由他们的民族身份受到汉族人歧视所造成的；把一些关涉维汉族际之间的民族纠纷与矛盾、社会治安与违法犯罪等个体事件看作是汉族对维吾尔族的欺压。三是将新疆移民、生态、资源开发等发展问题狭隘化。“东突”势力宣扬新疆汉族移民不仅抢夺了维吾尔族人的饭碗，还造成生态环境的破坏；新疆是维吾尔民族的，资源也是新疆和本民族的，把国家对新疆的优势资源转换战略视为国家和汉族对新疆资源的掠夺性开发，并认为这是造成新疆少数民族贫困的根源。

这种民汉族际之间的异质文化冲突与社会转型时期的社会矛盾相互叠加

---

<sup>①</sup> 陆学艺：《社会建设论》，社会科学文献出版社2012年版，第86-87页。

使一些人对本民族的生存发展权利进行狭隘的思考，他们认为民族落后就要挨打，只有发展与强大本民族，自己当家作主，才能不受寄人篱下的歧视。这种狭隘的民族意识和片面的民族主义情绪的传递如果长期得不到教育与引导，并被敌对势力尤其是“东突”势力所利用，极易使一些人走上恐怖暴力犯罪的道路。

第三，一些民众的思想意识形态受到渗透毒害。长期以来，境内外“东突”势力为了达到分裂目的，对新疆教育、宗教与文化领域进行广泛深入的分裂主义思想宣传：一是宣扬“历史独立论”，宣称新疆自古以来就是“突厥人”的土地，叫嚣“历史上新疆一直是一个独立国家”，即所谓的“东突厥斯坦”；二是宣扬“资源掠夺论”，诬蔑“汉族是野蛮的侵略者”，“‘东突’大量资源被掠夺”，导致了新疆贫困；三是宣扬“民族灭绝论”，他们谎称国家对少数民族实行计划生育、在新疆实施核武器试验，其目的是搞“种族灭绝”；四是宣扬“侵犯人权论”，诬蔑中国政府“践踏东突人权”，“实行汉化政策”，宣称汉族“镇压少数民族”，剥夺少数民族应该享有的语言文字权与传统文化教育权；五是宣扬“民族觉醒论”，号召维吾尔民族觉醒，同汉人进行斗争，“反对汉族人入侵，争取民族独立解放”、“赶走汉人”；六是宣扬“宗教圣战论”，谎称共产党在新疆“迫害宗教人士，乱抓无辜”，打击“东突”势力是“破坏宗教自由”、鼓吹“圣战”，消灭所谓的“异教徒”汉人；七是宣扬“民族自决论”，鼓吹“民族独立是时代潮流”，争取“民族自决”和“民族独立”，建立“东突厥斯坦共和国”。<sup>①</sup>

从近两年发生的暴力恐怖事件来看，其共同特点是暴徒均为宗教极端分子，事前一般都有组织地开展过地下讲经班、点，或在地下讲经班、点观看过宣传宗教极端和暴恐内容的音像视频，受到极端宗教思想的毒害。他们大多公开打出“圣战”旗帜，呼喊“圣战”口号，追求“伊吉拉特”意识形态化的迁徙圣战模式。从发生的“独狼式”袭击来看，暴徒都曾接受过极端宗教思想的灌输与洗脑，活动方式从传统的地下讲经点与出版物，到互联网、光盘、手机等电子设备，无所不用。一些教师甚至公然在课堂上或公开场合

---

<sup>①</sup> 参见靳娟娟、金天义主编：《新疆边防管理与边防建设》，社会科学文献出版社 2011 年版，第 198-199 页。

宣扬暴力思想，如被批捕的中央民族大学教师伊力哈木·土赫提，曾宣称“维吾尔人要像当年反抗日本侵略者一样反抗政府”、“维吾尔人要用暴力的方式开展抗争”。正是因为受到这些分裂主义思想与暴力恐怖思想的毒害，一些少数民族民众尤其是青少年群体成为暴力恐怖活动的“马前卒”与“牺牲品”。“一些充斥着暴力思维的极端思想经由现代传播技术进入新疆，在很多南疆青少年的房间里，都挂着一手拿着枪、一手拿着《古兰经》的塔利班战士的照片，这些暴力恐怖分子竟被一些青少年奉为偶像和崇拜的英雄。从他们的智能手机里，能找到很多这样的视频：一个人在用维吾尔语宣讲，天下穆斯林都是一家，而他的背后，是一排排拿着枪的阿拉伯武装分子。”<sup>①</sup>近来在乌鲁木齐大街上竟有少数维吾尔族少年向汉族民众扔玩具手雷，个别维族少年竟公然挑衅武装巡逻的武警。所有这些都足以说明分裂主义思想与恐怖暴力思想的泛滥成灾。近年来，新疆爆发的多起暴恐事件多是由思想受到暴恐视频毒害的暴徒所为。

第四，他族对维吾尔族的标签化歧视引发的不满情绪极易被利用。新疆一些少数民族个体或部分违法犯罪分子与犯罪集团的违法犯罪事件等被其他民族尤其是汉族中的一部分人误解、渲染和放大后，被解读为特定地域的特定民族问题与特定宗教问题，被贴上“区域化”、“民族化”、“宗教化”的标签。一些政府与相关部门在宣传教育、执法检查、办理有关事项时，有意无意地存在一定程度的族际差别性对待现象，方式上的简单粗暴，极易伤害少数民族同胞的自尊心，造成民汉族际之间的偏见与歧视，以及民汉族际群体之间的心理排斥与互不认同，这些又容易被国内外敌对势力所煽惑利用。

第五，少数维吾尔族“精英人士”的政治野心。自19世纪末20世纪初“东突”分裂思想诞生以来，新疆境内的一些少数民族精英人士包括知识分子、宗教人士、大商人群体甚至党政官员，如民国时期的麦斯武德、默罕默德·伊敏、艾沙、沙比提大毛拉等，还有建国后的阿不力克木·买合苏木阿吉、吐尔贡·阿勒玛斯、热比娅等，他们受政治权力、经济社会利益等驱动，以民族代言人自居，一直想把新疆从中国独立出去，建立一个“东突厥斯坦

---

<sup>①</sup> 张弛：《新疆：保守思潮的危险信号》，载《凤凰周刊》，2014年3月20日，[http://news.ifeng.com/opinion/sixiangpinglun/detail\\_2014\\_03/02/34338584\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/opinion/sixiangpinglun/detail_2014_03/02/34338584_0.shtml)。

国”，这种精英人士的政治野心至今仍具有延续性。

## 二、外生因素对“东突”暴恐活动的驱动及其特征

尽管“东突”暴恐活动产生于本土，但却得到了外部尤其是国外势力的大力支持，各种外生因素的卷入是本土“东突”暴恐活动得以泛滥并造成严重恶果的重要原因。具体而言，外部势力对“东突”暴恐活动的支持主要体现在以下方面。

第一，境外“东突”势力的恐怖宣传对境内“东突”分子的潜在影响。从近年来破获的“东突”暴力恐怖案件分析，中国境内“东突”暴力团伙宣扬伊斯兰极端主义的材料，以及传播暴恐制造技术等大多来自境外。2005年9月，被中国公安部2003年底首批列为四个“东突”恐怖组织之一的“东突厥斯坦解放组织”（East Turkestan Liberation Organization, ETLO），先是向总部设在德国慕尼黑的“东突信息中心”送去一盘录像带，后又向英国广播公司（BBC）中文部传送了录像带链接。BBC播放的录像显示，三名蒙面人手持自动步枪，以“东突”分裂组织的月牙星旗为背景，用维吾尔语宣读一份声明。声明“号召”维吾尔人抵制新疆维吾尔自治区成立50周年的庆祝活动，并表示将利用一切手段向中国政府发动武装战争。<sup>①</sup>2008年6月，“东伊运”头目买买提明·买买提<sup>②</sup>亲自发布恐怖威胁视频声明，警告“准备参加北京奥运会的全体运动员和观众”，叫嚣“要利用最简单的方式给中国政府致命的打击”，并策划了一系列暴力恐怖活动。<sup>③</sup>境外“东突”组织还利用所在国的影响，引诱新疆维吾尔族青年出国参加分裂破坏活动。新疆地区一些高校维吾尔族大学生曾多次收到中亚、西亚一些国家邮寄的出国留学“录取通知书”，

<sup>①</sup> 《“东突”宣布向中国发动武装战争》，英国广播公司，2005年9月29日，参见李湛军：《恐怖主义与国际治理》，中国经济出版社2006年版，第182页。

<sup>②</sup> 1993年，新疆和田人买买提·托乎提和阿不都热合曼纠集一伙“东突”分子在境外建立了“东突厥斯坦伊斯兰运动”，同年解体。1997年，艾山·买合苏木和阿不都卡德尔·亚甫泉纠集一伙“东突”分子，在境外恢复建立“东伊运”。该组织已于2002年9月11日被联合国认定为恐怖组织，艾山·买合苏木于2003年11月在阿富汗被美军击毙，随后“东伊运”由买买提明·买买提（化名阿不都哈克）领导。

<sup>③</sup> 《公安部认定8人为第二批“东突”恐怖分子：8名“东突”恐怖分子名单及其主要罪行》，新华网，2008年10月21日，<http://www.news.cn>。

煽惑他们出国参与境外“东突”组织。据统计,目前自治区5所高校和5个文化单位出国未归人员分别达395人和42人,其中一些人已取得他国居住权,一些人积极从事分裂中国活动,成为团伙骨干力量。<sup>①</sup>

第二,境外“东突”恐怖分子在境外经过培训后潜入新疆制造暴恐事件。美国在阿富汗反恐战争后不久,时任国防部长拉姆斯菲尔德也曾公开在电视上说,“塔利班”的外籍士兵中有来自中国新疆的“东突”分子,其中被美国捕获的不在少数。美国媒体较多的说法是,约有200多名新疆恐怖分子在本·拉登的“基地”组织接受过训练。他们多以经商、朝觐为名,从塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦进入阿富汗,在阿富汗的营地接受训练并筹足活动经费后,再陆续潜回新疆从事恐怖暴力活动。一些在巴基斯坦与阿富汗部落区的“东突”恐怖分子经“基地”组织的言传身教,学会了如何制造简易爆炸装置和实施自杀式爆炸技术,随后伺机潜回新疆实施恐怖袭击。2011年7月30日、31日发生在喀什的连环袭击事件策划周密、行动复杂,“东伊运”随后发布的视频证实一名袭击者曾在巴、阿部落区接受恐怖培训。

第三,西方反华势力对“东突”势力的扶持与利用。一是西方反华势力对新疆的思想渗透破坏。近年来,西方反华势力对中国宗教渗透的方式更加多样、范围更加广泛、手段更加隐蔽,公开与秘密并举,具有很强的煽动性和欺骗性。目前,“美国之音”、“BBC”、“自由亚洲电台”等8个主要电台的128个频率,每天以汉、维吾尔、乌兹别克语对新疆进行意识形态渗透,对党和政府在新疆的民族宗教政策以及西部大开发等战略进行诋毁,对新疆一些维汉族际矛盾和冲突故意进行片面解读、曲解,宣扬中国政府甚至汉族对维吾尔族的压迫等思想,一度在新疆边境地区泛滥成灾,很容易造成少数民族民众思想混乱,极易引发他们对党和政府的不满乃至仇恨心理。二是西方反华势力对“东突”势力暴恐活动的暗地支持。近年来中国经济的快速发展与军事力量的明显提升,成为美国等西方国家的“心头大患”。以美国为首的西方国家为了西化、分化、弱化和牵制中国发展,他们在反恐问题上持双重标准,口头上反对恐怖主义,暗中却纵容、支持“东突”组织,通过提供经费、

---

<sup>①</sup> 张秀明:《新疆反分裂斗争和稳定工作的实践与思考》,新疆人民出版社2009年版,第93页。

辩护、庇护，甚至给境外“东突”势力提供训练营地、武器和技术方面的专家等支持。此外，一些美国政府要员或公开或秘密地接见境外“东突”组织头目，并对其进行资助与支持。美国国家民主基金会在2007年和2008年对“维吾尔美国协会”的资助金额每年维持在24—27万美元之间，对“世界维吾尔大会”的资助金额也升至13.6万美元（2007年）和14.6万美元（2008年）。“9·11”事件后，美国继续推行反恐双重标准，打击对自己不利的、袒护对自己有利的国际恐怖势力。<sup>①</sup>三是西方一些反华势力为“东突”势力的暴恐开脱罪行。美国、加拿大、德国等国的一些反华势力不仅以“维护人权”、“防止人道主义灾难”为幌子，进而提出“人权高于主权”、“民主不受国界限制”等谬论，向中国政府打压“东突”势力施加压力，支持“东突”分裂势力，还为暴力恐怖主义分子鸣冤叫屈，向政府机关大量投寄“声援书”，竭力为暴力恐怖主义分子开脱罪责。

第四，国际“双泛主义”<sup>②</sup>势力对“东突”势力的支持。长期以来，国际“双泛主义”势力企图与“东突”势力联手，力图建立一个“大突厥”统一体，他们或是资助新疆境内“东突”分子出国培训和留学，或是派遣志愿人员到新疆进行宗教渗透，并为“东突”势力寻求广泛的国际支持。如国际极端宗教组织“伊扎布特”潜入新疆进行极端思想宣传，鼓吹“圣战”。他们还在全球各地掀起以“圣战”方式建立独立民族政权的浪潮，煽惑与刺激境内外“东突”势力制造暴力恐怖活动。国际“双泛主义”势力还在麦加等地向中国尤其是新疆的穆斯林朝觐人员进行各种形式的拉拢，并赋予他们回国传播“圣战”任务。此外，他们还引诱新疆穆斯林出逃境外、通过各种渠道担保和挑选有“培养前途”的新疆少数民族青少年去国外深造，向他们灌输“圣战”思想，并宣扬不杀死“异教徒”，到麦加朝觐是没有意义的，鼓励新疆穆斯林用暴力手段实现新疆“独立”。据外电报道，在新疆穆斯林前往麦加朝觐时，一些伊斯兰组织的官员居然唆使中国新疆地区的朝圣者：“你们为什么不起来武装暴动，只要你们行动起来，我们就会全力支持你们，其他方面也会支持你们的。我们希望听到你们的枪声。我们的血是真主给的，和异教徒作斗争

<sup>①</sup> 刘强、李环：《美国国家民主基金会及其对“疆独”组织的资助》，载《环球视野》第319期，摘自《中国外交》2010年1月，<http://globalview.cn/ReadNews.asp?NewsID=22627>。

<sup>②</sup> “双泛主义”是指泛伊斯兰主义和泛突厥主义。

是重要的一功，它就像‘五功’一样重要，不敢起来和异教徒作斗争，来麦加朝觐是没有意义的”。<sup>①</sup> 鼓吹“圣战”，煽动反汉情绪。<sup>②</sup>

在国外势力的大力支持下，尽管其根本性质是本土性的，但“东突”暴恐活动仍显得异常复杂，体现出明显的外部驱动性。这也是对其实施有效综合治理时所不能忽视的。具体而言，“东突”暴恐活动的特征主要表现为以下几个方面：

第一，境外遥控指挥，境内组织实施。近年来，藏匿在巴基斯坦、阿富汗部落区的“东伊运”不仅通过出版电子杂志、发布视频，加强对新疆进行宗教极端思想的渗透，还通过多种渠道向境内散播恐怖谣言、制作易燃易爆物品等。2008年，“东伊运”效仿“基地”组织恐怖宣传与煽动手法，开始出版阿拉伯语电子杂志并制作和发布恐怖宣传视频。根据美国恐怖情报分析机构“情报中心”（Intel Center）统计，从2008年到2013年，“东伊运”发布的视频增多，其中2012年共发布20多个视频，而2013年的数量增加了一倍，达40多个，视频配音有维吾尔语、汉语、土耳其语、阿拉伯语、俄语和哈萨克语等多种版本。<sup>③</sup> 2013年，“东伊运”首次开始制作教学性视频，以遥控方式培训恐怖分子发动袭击。为了扩大自身的国际影响，在中国制造社会恐慌，境外“东突”势力还曾宣称在国际航班放置炸弹、袭击北京奥运会会场、宣称对上海、昆明等地的公交车爆炸案负责等，蛊惑、煽动境内“东突”势力制造暴力恐怖活动。

第二，境外人员与境内“东突”分子共同策划、组织与实施暴恐活动。20世纪90年代以来，境外“东突”势力与中亚、西亚以及南亚地区的国际恐怖势力相勾结，加入其组织参加军事训练，甚至介入叙利亚内战以获取其支持，不断提升实战经验并伺机潜入新疆进行更大规模的分裂破坏。据美国国务院2002年5月21日发表的《2001年度全球恐怖主义形势报告》<sup>④</sup> 披露，

<sup>①</sup> 朱昕昌主编：《中国周边安全环境与安全战略》，时事出版社2003年版，第458-459页。

<sup>②</sup> 马大正：《国家利益高于一切》，新疆人民出版社2002年版，第79-80页。

<sup>③</sup> 严帅：《警惕“东突”暴恐新动向》，中国网，2014年3月8日，[http://news.china.com.cn/live/2014-03/08/content\\_25363332.htm](http://news.china.com.cn/live/2014-03/08/content_25363332.htm)。

<sup>④</sup> 美国国务院国际信息局（IIP）：《2001年全球恐怖主义形势报告》，载《美国参考》2002年5月21日，参见李湛军：《恐怖主义与国际治理》，中国经济出版社2006年版，第167页。

“维吾尔人被发现在阿富汗同‘基地’组织共同作战”。“东突”与“基地”组织在武器、物资、培训等方面关系密切。<sup>①</sup> 其他一些国际媒体的估计则是“1,000 多人曾在阿富汗接受军事训练”。<sup>②</sup> “东突”恐怖分子为了获得战争经验，甚至赴车臣、科索沃参加非法武装斗争。<sup>③</sup> 在阿富汗有许多新疆籍的年轻人，都参加了“塔利班”的战斗。<sup>④</sup> 2012 年 5 月以来，“东突”组织纠集成员，组成“圣战”小组潜入叙利亚参加内战。“东突”势力境外参战的主要目的包括：一是“练兵”；二是以此获得国际恐怖势力的“认同”和“帮助”，<sup>⑤</sup> 增强自身的活动能力。部分在境外受训的“东突”恐怖分子曾潜入新疆实施暴力恐怖活动。

第三，境外引诱，境内出逃境外进行“迁徙式圣战”。境外“东突”组织为壮大自身力量，通过各种方式引诱新疆境内的异议分子、暴徒出逃国外，加入他们的分裂组织并接受训练，煽动中国境内人员出国参加“圣战”以补充其有生力量，再潜回新疆从事暴恐活动，或者遥控指挥境内的“东突”组织从事暴恐活动。近年来，新疆高校一些少数民族大学生多次收到境外“东突”组织与国外相关机构的留学邀请函。2011 年 12 月 28 日，新疆和田地区皮山县一个 15 人恐怖团伙试图从皮山县出境，接受恐怖组织的训练，参加所谓的“圣战”。2014 年制造昆明火车站“3·1”恐怖袭击案的团伙原计划出境参加“圣战”，未遂后在昆明火车站发动了恐怖袭击。

第四，境内暴恐，境外认领，互相声援。境内“东突”势力制造暴恐事件，境外“东突”组织认领暴恐事件，遥相呼应。境外“东伊运”曾对中国境内的多起暴力恐怖事件进行认领。2013 年 11 月 24 日，“东伊运”发布视频称北京天安门“金水桥”袭击为“圣战者”发动的“圣战行动”。此外，他们

<sup>①</sup> 张洁：《中国的反恐政策：原则、内容与措施》，载《当代亚太》2005 年第 11 期，第 32 页。

<sup>②</sup> 《基地组织全球扩散千余“东突”分子潜入中国》，载《环球时报》2002 年 6 月 3 日，转引自李湛军：《恐怖主义与国际治理》，中国经济出版社 2006 年版，第 168 页。

<sup>③</sup> 国务院新闻办专文：《“东突”恐怖势力难脱罪责》，中国网，2002 年 1 月 21 日，<http://www.chinanews.com/2002-01-21/26/156158.html>。

<sup>④</sup> 《采访被捕“东突”分子，新疆已抓获百余名恐怖分子》，新华网，2012 年 9 月 16 日，<http://mil.news.sina.com.cn/2002-09-16/84061.html>。

<sup>⑤</sup> 《“东突”分子组成“圣战”小组参与叙利亚内战》，人民网，2012 年 10 月 29 日，[http://news.ifeng.com/world/special/xuliyia/content-3/detail\\_2012\\_10/29/18634576\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/world/special/xuliyia/content-3/detail_2012_10/29/18634576_0.shtml)。

还声称对2014年4月30日的乌鲁木齐火车南路的暴恐事件负责。

第五，境内打压暴恐，境外歪曲干预。中国在境内打击暴恐行为，国际社会一些反华势力则打着“民主与人权”的旗号进行干预，破坏中国的国际形象，从而间接鼓舞暴恐分子，使“东突”势力更加有恃无恐。

### 三、内外生因素互动下的中国反恐困境

由于新疆自古以来就是一个多民族（种族）、多宗教与多文化的交汇之地，地缘生态环境复杂，历史与现实问题、民族问题与宗教问题、国际问题与国内问题、敌我矛盾和人民内部矛盾相互交织，区情、社情与敌情异常复杂。“东突”暴恐事件既有异质文化冲突的矛盾，也有社会转型时期各种矛盾激化引发的狭隘民族意识的高涨、民族矛盾与民族冲突，还有敌对势力的思想渗透毒害、西方大国利用“东突”势力牵制中国发展，图谋对中国实行战略围堵，加之一些少数民族精英人士政治野心的膨胀，这些因素复合交织或不同组合共同催生了“东突”势力的暴恐行为，造成了严重且长远的危害。

首先，它威胁到作为整体的人类安全。作为国际恐怖主义势力的重要组成部分，“东突”势力鼓吹“圣战”思想，公开号召中国境内的穆斯林通过爆炸、投毒等手段，对幼儿园、学校、政府等目标在汉族人群中制造恐怖事件，袭击中国武装力量和政府部门。<sup>①</sup> 为了扩大影响，达到分裂目的，他们不仅在国内而且在国际社会制造暴力恐怖事件，滥杀无辜，枪杀中国海外公民与华人，不仅对国内人民，而且对海外中国公民与华人华侨生命财产造成重大损失，威胁到人类安全，是一种反人类、反人性的极端主义势力。据不完全统计，自1990年至2000年6月，境内外“东突”势力在中国新疆境内制造了253起恐怖暴力事件，造成各民族群众、基层干部、宗教人士等162人丧生，440多人受伤。<sup>②</sup> 20世纪90年代以来，“三股势力”在和田地区组织、策划和实施了一系列爆炸、暗杀、袭击等恐怖暴力活动，仅被警方缴获的手雷有5,000余枚，各种枪支100余支。据不完全统计，造成各族人民群众、基

<sup>①</sup> 《反恐，中国政府义无反顾的选择》，新华网，2003年12月15日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-12/15/content\\_1232529.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-12/15/content_1232529.htm)。

<sup>②</sup> 刘汉太、都幸福：《中国打击“东突”报告》，新疆人民出版社2003年版，第5页。

层干部、宗教人士、干警等 300 多人伤亡。<sup>①</sup> 乌鲁木齐“7·5”事件是新疆 60 年来发生的性质最恶劣、伤亡人数最多、财产损失最严重、破坏程度最大、影响最恶劣的暴力犯罪事件。<sup>②</sup>

二是威胁到国际安全。为了增强活动能力并扩大国际影响，“东突”势力与“基地”组织、巴基斯坦恐怖主义、车臣反政府武装沆瀣一气，甚至还介入叙利亚内战，在国际社会多次制造暴力恐怖事件，严重威胁国际安全。同时，“东突”势力也得到瑞典、加拿大、德国等一些西方国家、部分伊斯兰国家的政府首脑、地方政府和主要政党以及非政府组织的关注与支持，这势必造成中国与这些国家外交关系的紧张。

三是威胁到中国国家安全。“东突”势力与国际反华势力联手试图把新疆从中国分裂出去，严重威胁到国家领土、主权完整，而且增加了中国反恐斗争的复杂性与艰巨性。其长期的意识形态渗透，也严重威胁中国意识形态安全。他们在国际社会歪曲宣传、诬陷诋毁并“妖魔化”中国，不仅极易误导国际舆论，而且严重破坏了中国的国际形象。

四是威胁社会稳定。首先，“东突”暴恐活动极易恶化民族关系。新疆一些少数民族个体或部分违法犯罪分子与犯罪集团的一般性违法犯罪事件被其他民族尤其是汉族中的一部分人误解、渲染和放大后，被解读为特定地域的特定民族问题与宗教问题，被贴上“区域化”、“民族化”、“宗教化”的标签，极易恶化维汉民族关系，影响民族团结。其次，严重影响新疆经济的持续健康与稳定发展。如“7·5”事件后，新疆经济发展遭到很大冲击，仅旅游业损失超过 200 亿元，<sup>③</sup> 旅游业的下滑影响到服务业及相关行业，如交通、餐饮等，也影响到投资商在新疆的投资积极性。诸多不稳定因素的存在也使维稳成本极其高昂，为了反恐与维稳，中央和新疆地方政府不得不投入大量人力、物力和财力防范和打击暴力恐怖犯罪，这些都直接影响到新疆地区经济的持续稳定发展。近年来，暴力恐怖事件蔓延到内地省区，使得内地省区也

<sup>①</sup> 笔者 2007 年 10 月在和田地区的调研资料。

<sup>②</sup> 中共新疆维吾尔自治区委员会宣传部编：《“加强民族团结 维护新疆稳定”宣传教育材料》，新疆人民出版社 2009 年版，前言部分。

<sup>③</sup> 国际关系学院国际战略与安全研究中心：《中国国家安全概览》，时事出版社 2010 年版，第 434 页。

加大了武警巡逻等安保防卫措施，其投入的人力、物力与财力也耗费巨大。再次，影响社会稳定。“东突”势力通过极端宗教思想的渗透破坏，煽动民族仇恨或民族歧视，非法制造枪支与易燃易爆物品，组织、领导、参与有组织的恐怖行动，特别是由暴恐引发的群体性恐慌，已经在各种场所肆虐、蔓延。昆明火车站暴恐案后，成都、广州相继发生群体逃散事件，严重影响社会稳定。最后，影响中国对外开放的国际形象。“东突”势力的暴力恐怖活动严重损害了中国尤其是新疆的对外开放形象，使新疆在与中亚、南亚等国际通道建设、边境口岸建设与对外贸易等方面均造成严重的负面影响。

由于“东突”暴恐活动有着深远的本土性根源，同时得到国外势力的大力支持，其分裂破坏活动尤其是暴力恐怖活动日渐猖獗并蔓延到内地，使得中国反恐形势严峻、困境凸显。

一方面，中国面临的反恐形势严峻。首先，暴恐事件的地域扩散加快。“东突”势力为了扩大影响，其分裂破坏活动由传统的“敏感”地带（如新疆喀什、和田、阿克苏与克孜勒苏四地州为主）逐渐向“非敏感”地区（如东疆、北疆等地）转移，并由疆内向内地蔓延。其次是其渗透领域增多。“东突”势力思想渗透破坏的领域从传统的政治、宗教领域转向以政治领域为主，包含文化、教育、宗教、学术研究等多领域。再次是其参与成员复杂。参与分裂破坏活动的主体除了“东突”精英顽固分子、骨干成员之外，被煽动直接或间接暗中参与的成员还有公务员、教师、学生、工人、农牧民及无业游民等，其中不乏妇女和儿童。第四是破坏方式的联动性。“东突”势力的分裂破坏活动通过疆内不同地区、疆内与疆外、国内与国外的多维联动，形成复杂网络，并企图通过西方和国际反华势力向中国政府施压。第五是实施手段不断翻新。“东突”势力为了扩大渗透破坏与分裂活动的影响，利用网络传播制爆技术、散布恐怖谣言、宣扬分裂思想，进行分散化、虚拟化地洗脑；利用人群集聚区域进行由点到面的煽动，利用民族宗教情感挨家挨户进行点对点鼓动；利用政府管理的强弱、紧张择机进行游击式的“突袭”；利用妇女、儿童“打头阵”以逃避打击，利用思想受到毒害者实施恶性分裂破坏活动且事后并不逃跑，甚至“视死如归”以为后来者作示范和榜样。第六是分裂力量传代。“东突”势力对那些受到政府打压、判刑的“东突”分子的子

女进行收留拉拢并予以小恩小惠，向他们灌输极端主义分裂思想，从小培养他们仇视政府、社会以及汉人的心理意识，这些“东突”新生代从事分裂破坏活动则更加凶狠。最后，袭击目标扩大化。“东突”恐怖分子的恐怖袭击不仅针对公安局、派出所等国家机构，而且还针对平民聚集的场所发动攻击，并试图最大限度地滥杀平民。其暴力恐怖的对象不分民族，普通老百姓是主要受害者。

另一方面，中国也正陷入一种反恐困境。除“东突”势力制造的暴恐事件具有频发性、隐蔽性、突发性、危险性等诸多特征之外，中国尤其是新疆面临的非传统安全威胁的不确定性日益凸显，也加剧了中国目前面临的反恐困境。

一是暴恐威胁的不对称性。“东突”势力一般以非国家行为体对抗国家，他们利用全球化、信息化优势，以“游击式”突袭、自杀式人体炸弹、播放恐怖视频、认领暴恐事件等形式，以较小成本引起社会较大范围内的心理恐慌。而当政府出动大量警力巡逻震慑时，他们则潜伏藏匿，以逸待劳；当政府有所放松时，他们则伺机袭扰。最为重要的是，我在明处，敌在暗处，更多的情况是“我中有敌、敌中无我”，所以尽管政府动用大量的人力、物力与财力进行反恐，但成效甚微。

二是暴恐威胁的不确定。暴恐事件发生的缘由往往比较复杂，难以明确识别，有泄愤、报复社会、对抗政府、受极端思想毒害实施极端行为、制造社会恐慌等。同时，发动和参与暴恐事件的行为体也难以确定，有“独狼式”的、家族式的、分裂团伙或分裂政党等不同行为体，其参与人员以青少年为主体，其中不乏妇女。此外，爆发事件的时间与地点难以确定，其演化过程与发展态势也难以确定，以致难以预警、预防。

三是暴恐事件并不单一。首先，“东突”的暴恐路径是境外遥控指挥、境内组织实施，境内制造暴恐事件，境外认领；一旦中国政府打压，西方一些国家则打着“民主与人权”旗号说三道四，进行干预，破坏中国国际形象。其次，参与暴恐策划与实施的不仅有“东突”精英顽固分子、还有凶残的暴徒、思想受毒害的一般民众。再次，暴恐问题与民族、宗教问题、转型期各种社会矛盾相互缠绕，敌我矛盾与人民内部矛盾彼此交织。最后，“东突”

恐怖主义势力与国际恐怖主义势力沆瀣一气，狼狈为奸。

四是暴恐事件的不易控制。“东突”势力在新疆进行了长达近百年的意识形态渗透和破坏，毒害了相当多的维吾尔族民众，使其分裂破坏活动有一定的群众基础，加上国际敌对势力的援助与支持，短期内难以控制。而暴恐威胁形成的历史渐进性与爆发时间、地点的随机性，也导致局部性预防与应急响应难以奏效。令形势变得更为复杂的是，随着人口流动的频繁和加速，“东突”势力在内地制造暴恐的几率也在加大，加之其隐蔽性强、布控精密、爆发迅速、变化随机、突发性明显，且那些暴徒不怕死、无所顾忌、不计后果，对其预警、预防与应急管理的难度也在不断加大。

#### 四、本土恐怖主义需要综合治理

可以预见，随着国内外形势的发展变化，今后一段时期中国尤其是新疆地区的暴恐活动可能会进入高发期与活跃期，如果暴恐分子能在国际社会获得更先进的枪支弹药、重型武器乃至生化武器等制造暴恐事件，其破坏力与危害性将更大，中国面临的反恐形势也将更加严峻。从“东突”暴恐事件频发的驱动因素分析，境内外“东突”分裂势力是中国境内尤其是新疆地区暴恐事件的主要制造者，他们打着民族宗教幌子，利用维吾尔族民众朴素的民族宗教情感以及社会转型时期的各种社会矛盾，与国际敌对势力沆瀣一气，煽惑、鼓动新疆维吾尔族民众尤其是青少年群体参与分裂破坏活动、制造暴恐事件，并对中国国家安全、新疆的民族团结与社会稳定造成严重威胁。所以，新时期本土恐怖主义不仅需要治标，即对境内外“东突”势力进行严厉打击，而且需要治本，即有效解决各种社会矛盾，加强国际合作，创造良好的反恐社会环境，动员各种力量，形成全民反恐格局，进行系统综合治理，才能取得良好的反恐效果。

##### （一）加强反恐能力建设，形成全民反恐格局

第一，建立健全反恐组织领导体系。国家安全委员会要建立专门的反恐机构，各级政府要设立专门的反恐部门，设立反恐信息、咨询、决策、协调和监督机构，打破中央与地方脱节、部门分立、信息孤立、条块分割现象，

改变各个职能部门“铁路警察各管一段”的弊端，将反恐纳入地方政绩考核指标，形成中央与地方、新疆地方与兵团、疆内与疆外网络化、专业化的联合反恐格局。

第二，建立专业化反恐部队。当前要全力整合现有条块化、分散化的反恐力量，公安、武警、安全部门通力合作。每次恐怖行动的成功都是一次情报工作的失败，针对“东突”势力信息不对称、“游击式”的突袭，加大互联互通的情报搜集系统与反恐隐形力量建设，建立装备先进、机动敏捷、能适应各种复杂地形与气候条件、综合作战能力强的专业化反恐部队。

第三，对外要做好各项外交工作，加强国际反恐合作。中国尤其是新疆地区的暴恐事件背后都有深刻的国际背景，仅仅依靠国内的一些强力部门是不够的，还需要情报、外交等部门予以密切配合。一是要以上海合作组织为依托，深化区域性的反恐合作机制，共同打击包括“东突”势力在内的国际恐怖主义。二是要分化瓦解境外“东突”组织，压缩“东突”势力国际生存与发展空间。三是加强全球性的反恐合作，借鉴美国反恐经验，利用高科技在全球范围内对恐怖头目与恐怖势力进行跟踪、抓捕，取缔与摧毁国外“东突”组织老巢，切断“内乱”的国外源头。

第四，进行全民动员，建立社会反恐防控体系。反恐要最大限度地团结和依靠各族人民群众，要和人民群众建立血肉相连的紧密关系，只有得到各族人民的有力支持，工作才能“打有重点，防有目标”。一是充分发动各族群众，孤立、分化与打击“东突”恐怖势力，严惩幕后指使者、操纵者，将敌人与人民剥离，严防“东突”势力将人民裹挟至其分裂歧途，组建由各民族组成的民兵队伍负责地方反恐维稳与治安工作。二是依托政府与高校联办的培训机构，加强对政府相关部门领导与公务员的反恐宣传教育与应急培训，提升决策层反恐的认知与管理水平。三是通过电视、互联网、报纸等媒介，加强对反渗透、反分裂与国家安全法等知识的宣传，向公众开展防范恐怖活动的安全教育和应急自救知识教育，强化普通民众的风险防范意识以及预警、预防和举报意识，将反恐维稳教育纳入学校与公众的国防教育、安全教育之中，对公民进行反恐应急技能的培训，建立全民参与的社会反恐防控体系。

第五, 加强多维协调与联动的反恐预警预防与应急管理机制建设。新时期只有充分发挥国际社会、国家、社会与公民等多行为体的不同作用, 协同共治, 加强综合反恐体系建设, 才能取得良好的反恐成效。一是国际与国内、中央与地方、新疆兵团与新疆地方、政府与社会、区内与区外要建立跨国家、跨区域、跨部门、跨层次的多维互动的反恐维稳协调机制。二是各地公安、武警、安全部门与民兵等紧密配合, 建立条块结合的反恐维稳快速联动机制。三是公安、民宗、宣传、统战、工商、文化、新闻出版、海关等部门要大力整治与打击“东突”势力的思想渗透破坏, 建立多层次、多渠道、多类型的反恐预警、预防与应急管理机制。

第六, 加强反恐法制法规建设。一是要补充制订与完善反恐怖立法、惩治恐怖主义犯罪的刑法。二是要加强新疆地方反分裂、反恐怖立法建设, 完善爆炸物品监控与管理的法律法规建设。三是要建立紧急状态协调机制和运行程序的法律保障制度。

## (二) 大力解决各种社会矛盾, 营造良好的反恐社会环境

从全球范围来看, 历史积怨深、发展不均衡而导致贫富悬殊大、失业群体多、分配不公平、社会不公正、缺乏民主自由、得不到媒体公正对待、缺少利益表达话语权、诉求无望、弱势群体被边缘化、敌对势力蛊惑等是暴恐产生的温床。因此新时期需要采取各种措施, 营造良好的反恐社会环境。

在政治方面, 给予各民族平等的参政议政权与畅通利益诉求的渠道, 消解一些人“身在家乡为异客”、“当家难做主”等失衡心理。严防一些政府官员公权私用、乱用与滥用, 严惩腐败, 警觉一些地方干部出于“维位”目的而“维稳”, 如为了虚假政绩遮掩问题, 为了应付检查而弄虚作假, 为了私利或个人升迁而欺上瞒下。也要防止部分干部因行政不作为而推卸责任, 把个别或局部问题贴上“区域化”、“民族化”、“宗教化”标签, 甚至把安全问题“踢给”中央, 把谋利的事留给自己。要大量提拔政治立场坚定、综合素质高的少数民族干部, 同时要严惩那些挑拨民族团结与融合的“精英”群体。

在经济方面, 要通过切实的“惠民工程”提高少数民族民众的收入, 解决区域性、民族性的贫困问题与就业问题, 改善民生。特别是在自然资源开发过程中, 要照顾当地民众的利益, 使他们能共享发展成果。推行绿色 GDP

考核，开发和利用新疆自然资源的企业要增缴“环保税”，反哺新疆的生态环境保护。

在社会方面，要借鉴习近平总书记在“平安浙江”建设中的经验，建立干部“下访、回访、约访、接访”制度，使得下情得以上达。通过增加医院、增强卫生防疫、重视弱势群体救助等社会保障机制，使得社会正义得以伸张，社会公平得以体现，社会矛盾得以化解，社会冲突得以缓解。要逐渐打破一些地方尤其是南疆地区少数民族高度聚居格局，建构民汉杂居社区，实行重奖、鼓励民汉族际之间的通婚。在宗教管理方面要堵、疏结合，在关闭地下经文班、点的同时，要“另开炉灶”（如可在报刊、电视、网络上讲授基本的经文知识和宗教礼仪知识，在初高中开设宗教知识选修课）以满足正常的宗教需求。此外要组织多方力量，重译《古兰经》，凸显其善意、善行与善德。

在文化教育方面，要大力发展免费教育与职业技术教育，有效提高各族民众的科学文化素质，有效减少民族地区的“三盲”（文盲、法盲与教育）群体。尊重少数民族文化传统和风俗习惯，传承保护少数民族优秀文化遗产。强化双语教育，促进民汉族际之间的文化交流、理解、包容、欣赏，建构民汉通融的文化仪式。此外，国家要强化公民教育、法治教育与国家认同教育。

国家只有从总体上妥善解决新疆地区各种社会矛盾，切实尊重少数民族的宗教信仰、语言文化与生计方式，体现公平、公正与民主自由，创设良好的社会环境，使新疆各族人民重建归属感、确立公正感、保障安全感，使他们的物质利益与精神需求获得心理上的平衡感与皈依感，能够从国家共同体中获得其生存价值的自我确认，才能争取民心，凝聚民心，从而赢得他们的支持和信任，使他们自愿加入反恐行列，帮助政府做好情报收集工作，才能有利于形成全民自觉检举与揭发隐藏于民众内部的犯罪分子。

### （三）加强文化戍边工程建设，抵御暴恐思想毒害

“东突”势力对新疆宗教、教育与文化等领域的渗透破坏尤其是暴恐思想毒害对当代中国意识形态安全造成极大威胁，是暴恐频发的重要思想根源，必须引起高度警惕。在新时期，只有大力加强文化戍边工程建设，国内外联合共治，多部门协调联动，共铸反分裂、反渗透统一战线，从思想意识源头上切断暴恐思想的毒害，才能逐渐减少暴恐事件的发生。

第一，与国际社会联合共治，协力抵御“东突”势力渗透破坏。中国政府应通过外交途径与新疆周边邻国乃至境外“东突”势力所驻国家通力合作，在国际社会加大揭批“东突”势力罪恶分裂行径的宣传力度，让国际社会认清“东突”分裂势力的本质和危害，共同遏制境外“东突”势力勾结国际反华势力利用跨国宗教文化交往对新疆进行意识形态的渗透破坏，此外还要严防国际“双泛主义”势力对新疆的渗透破坏，把国际舆论宣传引导到有利于中国反恐斗争的轨道上来。

第二，国内多部门协同联动，共铸反分裂、反渗透统一战线。统战、宣传部门要加大宣传力度，大力揭批“东突”势力分裂活动的罪恶行径，正确引导日益高涨的民族主义意识；法制部门要开展普法宣传教育，提高社会各界的法制观念；工商管理、公安与安全部门要加强对网络通讯等新媒体传播的审查把关、整顿管理以及监测防控，严厉惩治暴恐信息与视频的传播者，对那些屡教不改、蓄意传播暴恐信息者要追究刑事责任，深挖幕后人与打击教唆犯。

[收稿日期：2014-08-20]

[修回日期：2014-09-25]

[责任编辑：陈鸿斌]

between inside and outside factors related to the overflow of extremist religious thoughts and the increasingly grim situation of global anti-terrorism. In addition, the severe situation is also inseparable from the indulgence and encouragement of external forces. As an overall consideration for the threat of the normalized “East Turkistan” terrorism over a certain period, and the vulnerability of China, a long-term mechanism is required to be established as an immediate calling for correspondent resolutions. Such a long-term mechanism is expected to be effective for complex causes of “East Turkistan” terrorism, and therefore would serve multiple purposes—on one hand, to enhance internal management, and comprehensive management of terrorism to eliminate the root of separatism and terrorism; on the other hand, to strengthen international cooperation against terrorism to squeeze the living space of “East Turkistan” terrorists. Furthermore, we should also have a clear awareness of the trap of “global Jihad” to avoid repeating the mistakes of the American counter-terrorism. We also need to enhance all kinds of bilateral and multilateral cooperation, especially with the Islamic world and Anti-terrorism cooperation under the framework of the United Nations.

### **How to Deal with Home-Grown Terrorism?**

#### **A Case Study on “East Turkistan” Violent Terrorist Activities**

*XIE Guiping and YANG Dongping*

Home-grown terrorism is becoming a global phenomenon, although it also has profound external reasons. More and more violent terrorist incidents breaking out in Xinjiang and other provinces show that China’s home-grown terrorist risks and threats are on the rise. The historical development of the “East Turkistan” shows that it has a profound and long-term endogenous source, and complex external factors or exogenous factors also plays a part. This not only causes serious and profound harm but also exacerbates the difficulty of China’s response to the home-grown terrorism. To effectively deal with home-grown terrorism, we must

take a comprehensive approach to enhance early warning, prevention and emergency management ability, and fully mobilize the power of multiple actors such as the international community, the state, society and citizens, so as to form a new pattern of collective involvement in anti-terrorism.

### **Implications of Malaysian Airlines Incidents for International Civil Aviation Security Governance**

*XUE Lei*

The main focus of this article lies in the exploration of new challenges posed to international civilian aviation security by the two incidents of Malaysian airlines. It first makes a brief survey of the existing legal framework and organizational structure concerning international civilian aviation security. Then it focuses on the specific problems raised by the two incidents respectively. On the one hand, the missing of MH370 presents the issue of uninterrupted global tracking of civilian aircrafts. It is also concerned with the coordination of joint maritime search and rescue operations. On the other hand, the shooting down of MH17 in the airspace above the eastern region of Ukraine raises doubts over the safety and reliability of civil flights flying over conflict zones. There is a need to reaffirm the obligation undertaken by states around the world to secure the safety of civilian aircrafts and also to ensure that non-state armed groups be held responsible and accountable. It also touches upon the issue of proliferation of anti-aircraft missile technology and equipments, which means that we need to sign new treaties or revise old ones to expand the scope of anti-proliferation of WMDs so as to prevent the threats of use of weapons against civilian aircrafts.