

國立台灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

中共新疆反恐政策效益分析(2008-2020):

經濟維穩的視角

Analyzing the Effectiveness of the CCP's Counter-
terrorism Policy in Xinjiang (2008-2020): From the
Perspective of Maintaining Economic Stability

孫育文

Yu-Wen Sun

指導教授: 張登及 博士

Advisor: Teng-Chi Chang, Ph.D.

中華民國 113 年 12 月

December, 2024





國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

中共新疆反恐政策效益分析（2008-2020）：

經濟維穩的視角

Analyzing the Effectiveness of the CCP's Counter-terrorism
Policy in Xinjiang (2008-2020): From the Perspective of
Maintaining Economic Stability

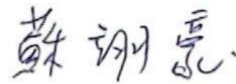
本論文係 孫育文 君（學號：R11322010）在國立臺灣大學政治
學系完成之碩士學位論文，於民國 113 年 12 月 10 日承下列考試
委員審查通過及口試及格，特此證明

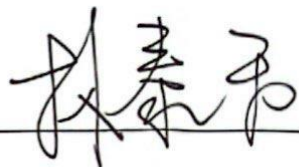
口試委員：



（簽名）

（指導教授）





致謝



在研究所兩年半的歲月裡，歷經種種變化與人生道路的選擇交叉口，感謝自己一路上勇敢的做出選擇，並朝著目標邁進。一直認為自己是個幸運的人，身旁總是有不同貴人的幫助，也非常感謝這些人的出現，讓我能順利度過重重難關及挑戰。

非常感謝指導教授張登及老師，給予我許多的論文寫作建議，每當我論文寫作遇到瓶頸時，只要向老師請教，老師總能在最短時間內提供豐富的建議與方向，同時也給予我充分的自由，讓我能依照自己的想法完成論文。每次 Meeting 結束都會覺得論文又重新燃起希望之火。在此，也要感謝口試委員林泰和老師及蘇翊豪老師。謝謝林泰和老師兩次北上參與我的口試報告，並贈予多本珍藏書籍，也謝謝蘇翊豪老師在量化研究方面給予相當多的建議，讓我的論文能更加完善。謝謝辰元助教在兩次口試時，幫忙架設投影設備，讓我能更安心的準備口試。

謝謝大學朋友們的各種鼓勵及關心，每次餐敘時，都很高興能看到朋友們在各自的人生旅途中閃閃發光。另外也要感謝研究所的同學們，謝謝芳瑄、喬煊等朋友們在大綱口試前，特別來加油打氣，也感謝麒祐總是不吝於分享各種工作及活動資訊。謝謝裕婕提供各種零食填飽我的肚子。也特別感謝郁煊，從大學到研究所一直在各方面的照顧，很幸運能與妳當六年多的同學。另外也要感謝在研究室的學長姐們，總是樂於分享工作、生活及學術研究經驗等，為我的碩班生涯增添更多趣味。

最後，要感謝我的家人們在我的求學過程中，給予相當多鼓勵及關心，同時也讓我有足夠的自由選擇嚮往的道路。一路走到第 24 個年頭實屬不易，我也要感謝自己，在面對無數個挑戰及質疑時，都能堅持初衷，勇往直前，不後悔，亦不放棄。期許未來能不畏艱難，忠於自我，走出屬於自己特色的道路！

2024 年 12 月 於 627 研究室

摘要



近十多年來，中國在應對恐怖主義此種非傳統安全的議題方面，受到國際熱議，特別是中國為防範恐怖主義而在新疆實施的各面向政策。中國過去較著重於新疆經濟發展，並嘗試透過強化基礎建設的方式來抑制極端思想的蔓延。然而，基礎建設資金的投入是否真有成效是值得關注的議題。因此本研究透過新疆統計年鑑及 Global Terrorism Database 的數據資料，研究 2008 年至 2020 年間政府基礎建設資金的投入是否有助於降低新疆恐怖主義事件的發生機率。透過多元迴歸分析模型，本研究發現中國在新疆的基礎建設投資在降低恐怖攻擊事件方面有顯著的影響效果。此外，本研究亦透過個案及政策分析發現，除了基礎建設資金的長期投入外，若再輔以社會控制相關政策，將更有效的抑制恐怖主義的蔓延，而相關的抑制效果在習近平上任後尤其明顯。

關鍵字：新疆恐怖主義、基礎建設投資、中國反恐作為、中國維穩政策

Abstract



Over the past decade, China's approach to addressing terrorism as a non-traditional security issue has garnered significant international attention, particularly regarding the various policies implemented in Xinjiang to counter-terrorism. Historically, China has focused on the economic development of Xinjiang, attempting to curb the spread of extremism through strengthening infrastructure. However, the effectiveness of these infrastructure investments in reducing terrorism remains a topic of concern. This study utilizes data from the Xinjiang Statistical Yearbook and the Global Terrorism Database to examine whether government infrastructure investments between 2008 and 2020 contributed to reducing terrorist incidents in Xinjiang. Through multiple regression analysis, the study finds that China's infrastructure investments in Xinjiang have had a significant impact on reducing the occurrence of terrorist attacks. Furthermore, the study includes case and policy analysis, revealing that in addition to long-term infrastructure investments, incorporating social control policies has proven even more effective in suppressing the spread of terrorism. This suppressive effect became particularly evident after Xi Jinping assumed office.

Keywords: Xinjiang Terrorism, Infrastructure Investment, China's Counter-Terrorism Measures, China's Stability Maintenance Policies

目次



口試委員審定書.....	i
致謝	ii
摘要	iii
Abstract.....	iv
目次	v
圖次	vi
表次	vii
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究問題與目的.....	2
第三節 章節安排.....	3
第二章 文獻回顧與研究設計.....	5
第一節 恐怖主義的背景與影響因素.....	5
第二節 經濟與恐怖主義的相關性研究.....	12
第三節 新疆恐怖主義相關研究.....	14
第四節 研究方法.....	18
第三章 民族政策.....	25
第一節 中國民族政策之基礎理念.....	25
第二節 改革開放後的民族政策.....	33
第四章 政策效益.....	47
第一節 實證研究分析.....	47
第二節 新疆的少數民族治理情形.....	51
第三節 新疆政策: 2008 年至 2013 年	56
第四節 新疆政策: 2014 年至 2020 年	69
第五章 結論.....	85
參考資料.....	88
附錄 A—新疆地區恐怖攻擊案件.....	109

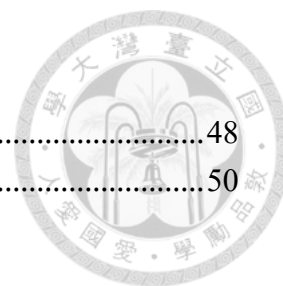
圖次

圖 2-1 研究架構圖	19
圖 3-1 中央財政補助新疆地區	39
圖 4-1 新疆地圖	51
圖 4-2 七五事件地圖	63
圖 4-3 交通運輸路線總長	73
圖 4-4 新疆恐怖攻擊事件數量	76
圖 4-5 新疆城鎮及農村居民可支配收入	80



表次

表 4-1 多元迴歸分析結果.....	48
表 4-2 套用穩健標準誤的結果.....	50



第一章 緒論



第一節 研究動機

恐怖主義是當代重要的非傳統安全議題，特別是美國 2001 年 911 恐怖攻擊後，愈來愈多學者投入相關的研究。然而，恐怖主義的出現通常摻雜不同因素，其中包括宗教、種族、文化、政治、經濟等。換言之，恐怖主義的出現是多元因素所交織建構而成，因此在研究過程中是相當具有挑戰性的，但無可否認的是，恐怖主義不僅威脅民主國家，也同樣會對非民主國家造成威脅，因此上述現象同時凸顯出恐怖主義研究的重要性。

本文的研究動機主要有三，分別是以近期的巴基斯坦案例為思考出發點、中共對恐怖主義問題的應對方式及當代學者研究的再延伸。

首先是源於中巴經濟走廊(China–Pakistan Economic Corridor, CPEC)近期發生的多起恐怖攻擊案例，該經濟走廊是中共一帶一路政策下的發展重地，然而，在當地的恐怖份子及分離勢力的操控下，導致該經濟走廊的發展受阻。巴基斯坦向來面臨著國內的政局及經濟不穩定的問題，諸如高通膨、貪汙腐敗等均導致該國長期以來難以成功發展經濟。鑒於上述現象，本文關切的是一國的經濟發展與當地的恐怖攻擊案是否有關連性。

第二，中共在一帶一路政策下除了面臨國外的恐怖主義威脅，其國內的新疆問題也直接影響到該國的政局穩定性。中共目前所採的手段包括強化監控及再教育營的設立等，然而，此應對措施的有效性備受質疑，且也有加劇族群對立的可

能性。因此，本文進一步思考是否有其他方式可降低恐怖主義的威脅，進而穩定當地局勢。



第三，近代學者相當關注中共恐怖主義的背後發展因素，其中包括宗教極端主義及文化衝突，此外，學者亦藉此探討相關的反恐立法及機制的設立等(潘志平，2011;劉仁文，2013)。多數學者聚焦於如何防範恐怖攻擊的發生，然而，本文好奇的是恐怖主義的成因為何及如何從國家的根本下手，以阻絕恐怖主義的萌芽機會。

第二節 研究問題與目的

綜合上述的研究動機，本文提出的研究問題是：中國於 2008 年至 2020 年在新疆區域的經濟建設是否有助於降低新疆恐怖主義對中國的威脅？

本文欲透過分析上述問題理解中國在新疆之經濟政策是否能有效降低該地區的恐怖主義和分離叛亂者之威脅。中共自 2013 年一帶一路推動開始，便將新疆納入政策的發展重點目標之一，其不再將新疆視為偏遠而難以管轄的地帶，而是將該區域的地位提升為經濟發展的樞紐(張曉鬆、朱基釵，2022)。然而，位處中國西北的新疆地區由於地處內陸邊緣且與部分鄰國相接壤，無異給予分離勢力及恐怖主義分子一個良好的發展機會，進而使中國邊境屢屢發生恐怖攻擊事件，並對中共的領土完整性及民生造成相當大的威脅。為了防止新疆邊境日益擴大的恐怖主義勢力，中共當局針對恐怖主義的散播現象制定一系列措施，以穩定新疆地帶的局勢。在各項可行的手段中，反恐法案尤其受關注，中共在 2015 年的人大常委會中通過的《反恐怖主義法》，除了詮釋恐怖主義的概念外，也再次顯示

中共當局嘗試以入罪化的手段壓制恐怖主義的擴散(全國人民代表大會，2015)。

儘管反恐法律的訂定可暫時減緩恐怖主義的相關犯罪活動，但其合法性與程序的正當性亦受到他國抨擊，特別是中共當局以控制及打壓手段抑制潛在犯罪者，可能違反無罪推定原則且亦對人權造成重大侵害(Li, 2019)。鑒於學者對反恐法的研究，本文認為可透過不同面向切入，探討其他可減緩恐怖主義擴散及降低恐怖攻擊發生率的方式。換言之，本文欲研究在中共現有的政策中，除了直接以法律等強制手段壓制新疆區域的叛亂分子外，其他相關的經濟政策是否能在恐怖主義盛行的新疆區域發揮更關鍵的角色。

總結而言，本文的研究目的可歸納為二，首先是嘗試以不同視角切入恐怖主義的防範，進而確立中國經濟與地方建設對打擊恐怖主義的成效；第二是期望能以較具體的「經濟政策」視角研究恐怖主義，以補足過去研究多著重於反恐政策演變等宏觀面向而產生的研究不足處。

第三節 章節安排

本研究預計分為五個章節。第一章為緒論，主要闡述本研究之動機、問題意識及研究目的。第二章為文獻回顧，第一節首先探討恐怖主義的相關背景，其中包括國內及國外學者對恐怖主義的定義，並另外點出引發恐怖主義的幾個重要因素，而這些因素亦可被視為後續實證研究之自變項訂定依據。第二節則探討經濟與恐怖主義的相關研究，藉此理解過去學者的研究切入點。第三節則進一步延伸至新疆的恐怖主義相關研究，其中包括梳理中國的反恐動機及過去的防範方式。第四節則是研究方法，首先點出本研究之核心假設及界定研究的時間範圍，接著綜合文獻分析與假設後提出依變項、自變項及控制變項。在資料來源方面，本研

究主要採取全球恐怖主義資料庫(Global Terrorism Database)之統計資料，其中包括詳細的新疆恐怖攻擊案件、死傷人口及攻擊對象等。自變項及控制變項的部分則主要使用中國政府每年發布之新疆統計年鑑，上述年鑑羅列新疆地區各面向之數據。新疆的少數民族治理情形，其中特別聚焦於中國政府在新疆區域施行政策所面臨的困難並藉此點出本研究之重要性。本文將以多元迴歸分析及個案分析方式探討各自變項對依變項的影響效果。

第三章為民族政策。第一節將梳理中國的民族政策基本理念及治理模式。第二節則進一步聚焦於改革開放後中國民族政策上的改革，其中包括分析少數民族的經濟及文化政策，最終點出恐怖主義帶來的政策挑戰。

第四章為政策效益。本章依據實證研究結果探討自變項與依變項的關係，並檢驗本研究之假設。另外，將依據分析結果探討中國在新疆地區的經濟投資如何影響當地的恐怖主義活動。接著再透過質性研究分析中國政府自 2008 年至 2020 年的新疆政策。

第五章為結論。主要依循前幾章之脈絡提出總結。文末將另行歸納出本研究之相關研究限制並同時提出未來可進一步延伸的方向。

第二章 文獻回顧與研究設計



第一節 恐怖主義的背景與影響因素

壹、理論界定：恐怖主義的定義

恐怖主義是各國需共同合作並解決的問題，特別是該主義發展至今已逐漸多元化，例如網路世代的來臨，除了使人與人間的互動更便利外，亦同時助長恐怖主義思想的傳播。近期部份國家亦嘗試透過立法方式杜絕此等文化失調的現象。然而，恐怖主義的定義至今仍眾說紛紜，尤其是該主義背後可能摻雜多種不同的背景因素，如文化、地理位置、宗教、族群、政治等，進而使各國或各組織對恐怖主義的定義略有不同。儘管如此，本文認為恐怖主義仍不能草率定義之，因為其定義將涉及到後續的防範措施等。換言之，若該主義沒有一個統一且明確的概念，則容易導致國家在制定相關法律或政策時欠缺完善性，甚至會有過度干涉人權之嫌。以下將探討過去國內外學者如何定義恐怖主義，並進一步闡述本文對恐怖主義的定義。

一、國外學者對恐怖主義的定義

有鑑於恐怖主義的發展多樣性，有學者主張恐怖主義的界定應著重於其本質和內涵，而非透過廣泛的歸類手法來界定哪些「行為」屬於恐怖主義。Richards 提出三項假設以界定恐怖主義的特徵，首先，該學者認為沒有一種暴力行為的本質可直接歸類為恐怖主義(Richards, 2013)。進一步言之，在暴力行為中區分是否屬於恐怖主義行為的關鍵在於發起者的背後意圖，即散播恐懼至受害者以外之人；第二，學者認為恐怖主義是各種不同行為者均可能使用的特定方法，因此以行為者或動機來定義恐怖主義是無用的；第三，恐怖主義行為不僅僅針對平民或其他

非武裝人員。Richards 依據上述三項假設提出其對恐怖主義的定義：使用暴力或威脅方式並在特定政治動機下對受害者或他人造成心理上的影響。上述的定義將恐怖主義的概念限縮並強調對受害者以外之人同樣具有心理強制的效果。除了從恐怖主義的本質切入外，也有學者嘗試以法律的角度切入之，由於恐怖主義通常會涉及到司法相關爭議，故其定義是否明確亦相當重要，但礙於法院欠缺區分合法政治抗爭和恐怖主義的專業知識，故恐怖主義的相關法律意涵目前仍難以清楚界定(Hodgson & Tadros, 2013)。

此外，考量到恐怖主義隨著時代演進而呈現多元化發展，故其定義會有隨時變動的可能性，部分學者為解決上述問題而提出「反面推論法」，其主要著重於探討「什麼不是恐怖主義」(Charters, 1991)。若依循上述概念，則可排除十項行為，其分別為單純的財產損壞、對軍事設備的攻擊、武裝衝突期間對警察的襲擊、意外損害、對宗教象徵(religious symbols)的襲擊、對特定目標的暗殺、不構成戰爭罪的戰爭行為、不構成戰爭罪的游擊行為、當局合法的透過武力維持社會秩序、自發的政治暴力行為，如示威及暴動(Schmid, 2004)。

總結而言，目前多數學者均認為恐怖主義的概念沒有絕對的劃分方式，換言之，其定義僅能以大範圍的方式界定，但可以確定的是仍有幾項關鍵要素經常用以區分行動是否屬於恐怖主義的範圍。學者 Schmid 曾透過統計方式探討 75 個國家及 13 個國際組織對恐怖主義的定義¹，統計結果發現，在 88 個研究對象中，有三項要素最常被提及，其分別為使人民感到恐懼、具有非法犯罪性質、對政府具有強制性(Schmid, 2004)。恐怖主義的相關行動對於人民而言存在不確定性，易言之，發起恐怖攻擊者具有操控人民心理恐懼的能力，並使其陷入「可能成為受害者」的焦慮狀態，此外，恐怖主義分子亦可透過不同手段牽制政府，例如鼓吹

¹ 國家的分析來源為該國的法律，而國際組織則以公約或國際法為依據。

人民向政府施壓。



二、國內學者對恐怖主義的定義

國內學者對於恐怖主義的定義與國外學者相似，也有部分直接沿用國外學者的定義作為後續研究的依據，其中，孟維德採國外學者 Stohl 的定義，認為恐怖主義是一種以「製造恐慌並使被害人或見聞者順從」為目的的暴力威脅行為(孟維德，2012)。林泰和及蔡育岱則主張所有的恐怖主義均以暴力脅迫為手段，造成物理傷害效果及龐大的心理影響，換言之，恐怖主義強調的是「心理戰」並在大眾間迅速傳播恐懼進而誘發心理的無助感。此外，一般暴力行為與恐怖主義的差異在於是否具備高度的政治性，因此恐怖主義通常被認為是一種對國家統治正當性的挑戰(林泰和、蔡育岱，2020; 林泰和，2015)。學者林泰和進一步以國際關係理論中的分析層次探討恐怖主義的相關概念，其中以系統、個人、組織與國家作為分析切入點，探討政治暴力的產生與解釋來源(林泰和，2015)。若以系統層次切入，則可透過脈絡化的方式探究，並以經濟、政治與文化三面向來解釋恐怖主義的發生原因。此外，由於恐怖主義通常具有龐大的組織網絡，因此探討族群理論成為組織層次的切入方式之一。

另有學者提及恐怖主義定義的變動特性，例如冷戰後，恐怖主義出現三種轉變，首先是政治目的的淡化與目的的移轉；第二是恐怖主義份子從原先的爭取民意轉為無差別式的攻擊；第三是對國家依賴度的下降及組織結構的零散化。依循上述脈絡，學者張登及以英國倫敦恐怖攻擊事件²作為後冷戰時期恐怖主義變動的關鍵時間點(張登及，2009)。

² 英國倫敦 2005 年 7 月 7 日之恐怖攻擊事件。

三、本文對恐怖主義的定義

本文認為反面推論方式容易淪為單純的列舉形式且容易使概念更零散，進而難以形塑完整的恐怖主義的概念。另外，綜觀多數國內外學術工作者的定義方式，本文以為對恐怖主義的詮釋不外乎三項要件：暴力脅迫方式、心理恐懼及帶有政治相關目的。故本文欲採的定義近似於林泰和及蔡育岱的觀點，即「恐怖主義是以政治為目的並以暴力脅迫方式，使受害者及受害者以外之人產生心理上的恐懼感」。

貳、恐怖主義的萌芽與誘發因素

恐怖主義的發生不是單一因素即可促成，其發生的原因往往極其複雜，因此過去的文獻多以不同面向切入研究，並嘗試找出幾項可能影響恐怖主義發生的重要影響因素。本文將影響因素簡要分為內部及外部兩大因素。

一、政治因素

一國的政治環境是影響恐怖主義發生的因素之一，而其中受到廣泛討論的便是國家政體，如民主與威權政體是否會促成恐怖主義的產生。過去數十年來，關於民主是否能減少恐怖主義發生率的問題一直廣受討論，有學者認為民主政體有助於降低恐怖主義，特別是民主的參與在一定程度上減少恐怖主義的發生可能性，因為政治效能感的提升會進一步減少人民的不滿，進而阻礙恐怖主義分子的招募(Li, 2005)。反之，當政府的制度限制人民較多時，便可能造成邊緣與弱勢群體的挫折感提升並訴諸於恐怖主義活動。另有學者 Hand 及 Saiya 進一步延伸民主對不同類型的恐怖主義所產生的影響，透過削弱公民參政自由權，將有效遏止戰略性恐怖活動(Strategic groups)，³然而對普救型恐怖活動(Universalist groups)卻可能帶來反效果，因為後者通常具有更抽象的野心及不可讓步的目標，因此其不太可

³ 戰略性恐怖活動著重於特定的政治或區域目標。

能會因為國家打壓民主而行動受到牽制(Hand & Saiya, 2023)。



學者 Wilson 和 Piazza 認為專制政體相較於民主政體更能有效防治恐怖主義，因為該體制可以結合類似民主制度中的利益分配方式，例如威逼及利誘手段以降低國內發生恐怖主義事件的機率。在專制體制下又可再分為兩種，其中單一政黨國家較有能力採用威逼和利誘並行的方式應對潛在的恐怖主義，而軍事專制的政權較傾向於使用威逼的單一手段(Wilson & Piazza, 2013)。

二、社會因素

社會因素的涵蓋範圍相當廣，其中學者通常以性別、種族及宗教等切入，探討上述概念如何渲染社會整體並進一步影響恐怖主義的發生可能性(Patel, 2017)。以種族歧視為例，儘管現在是「後種族時代」，但實際上仍有多數人將黑人及少數族裔貼上「問題」和「異常」的標籤，其中擁有「棕色身體」稱號的穆斯林便容易被西方社會列為可疑族群，學者將此現象稱為「後殖民式的幻想」(post-colonial fantasy)，換言之，上述過程也進一步確保反穆斯林種族主義得以持續在西方社會中發酵，除了在無形中控制穆斯林群體外，也暗中加深大眾對伊斯蘭族群的偏見。在長期的種族邊緣化與歧視等不公平對待，進一步導致族群採取極端的恐怖主義行動以宣洩不滿。

除了種族與宗教，教育水準也是影響恐怖主義發生率的社會因素之一。有學者認為教育可以減少恐怖主義的發生，因為透過教育可以降低或消除不滿的情緒，甚至是對恐怖分子的宣傳「無感」。另有學者抱持負面觀點，認為教育水準的提高等同提高恐怖攻擊的成功率，因為受過教育者將更容易掌握技術性高的恐怖攻擊。然而，部分學者如 Brockhoff 發現教育對恐怖主義的影響實際上取決於國家特定的環境。換言之，當國家所處條件相對有利時，教育便扮演著消除社會不滿

的功能，反之，在條件相對不利時，教育可能成為加深相對剝奪感的催化劑，進而促成恐怖行動(Brockhoff et al., 2015)。



三、經濟因素

一般而言，恐怖主義的發生將影響國家經濟，而國家的經濟亦會反過來影響恐怖主義的發生機率，兩者間具有雙向的特性。此外，過去研究發現一國的經濟進步程度會影響國內恐怖主義的數量，特別是經濟的發展往往與貧窮問題有關聯，因此國家經濟的運作若面臨直接損害，將會激發國內的貧窮族群，進而使該群體採取恐怖主義行動以表達不滿，例如經濟制裁將提高恐怖攻擊的發生率，而國家若在經濟方面歧視少數族群，也將有更高機率發生國內恐怖攻擊案(Shawe & McAndrew, 2023)。此外，學者 Flint 認為當代恐怖主義可歸因於帝國主義及國家的經濟建設，在推行建設的過程中，由於國家的發展偏好，導致部分地區成為重點發展對象，相反地，其他區域則成為經濟邊緣化的受害者，而恐怖主義的發生地區多位於富裕區和貧窮區交界的半邊陲地帶，因為該地區會加劇社會的相對剝奪感，進而將此等不滿訴諸於恐怖主義(Flint & Radil, 2009)。

四、地理因素

部分學者傾向以地理的視角切入研究，其用意並非取代其他視角的研究，而是作為理論的測試方法之一，因此環境與空間的分析亦成為近代學者研究恐怖主義的新興方式(Bahgat & Medina, 2013)。一國的地理環境如山脈、河流的地形阻隔等亦同樣與恐怖主義的出現有相關性，例如研究發現印度的地形崎嶇，特別是森林地帶與靠近國家邊境的地理環境特徵，導致該區域更容易在經濟、社會及政治等發展上受阻，進而提升恐怖主義的發生率(Malji, 2015)。

學者 Bacarreza 以零膨脹負二項模型探討地理分化(Geographic fragmentation)與國內恐怖攻擊數量之間的關係，該研究中發現地理分化將阻礙一國政府在其有

效領土範圍內行使權力，進而助長恐怖襲擊事件(Bacarreza et al., 2017)。因此，對於恐怖分子而言，最適合恐怖主義發展的區域便是那些政府較少或難以觸及之地，例如鄉下、邊疆、山林、沙漠等。只要能逃脫政府的控制範圍，便可實現自治並仰賴於平民的同情進而接納其存在，甚至進一步吸引民眾加入團體(Bahgat & Medina, 2013)。

五、文化因素

文化是一個共享且持久的價值與信仰，其會影響國家、民族等群體的集體行為(Mulholland, 1991)。在恐怖主義研究中，最常被討論的便是宗教文化的差異與恐怖主義的關聯性。有學者認為在伊斯蘭文明中，若齋戒月的時間較長，便極有可能降低一國內的恐怖襲擊事件及死亡率，特別是那些仰賴於大眾支持或攻擊難度高的襲擊行動(Hodler et al., 2023)。然而，也有學者主張宗教在恐怖主義研究中被過度放大，其並非恐怖主義的催化劑，而是被人利用來參與政治暴力的極化手段；換言之，宗教更像是一種意識形態，而該意識形態的濫用會導致暴力行為的產生(Badey, 2002; Tarlow, 2017)。

除了宗教方面的影響，一國內部若擁有多元的民族組成，則族群間衝突也在所難免。研究指出當政府在經濟方面歧視國內特定的少數族群時，則該國的恐怖襲擊案件將增加(Piazza, 2012)。此外，相同族裔的群體也可能會因為國籍及生長環境的不同而對衝突抱有不同的態度與價值觀，因此也進一步影響恐怖攻擊案件的發生率。舉例而言，以色列的猶太裔與阿拉伯地區的猶太裔對於巴勒斯坦發動攻擊的反應略有差異，前者對於恐怖攻擊的發動抱有相當負面且帶有強烈憤怒的觀點，後者則抱持相對溫和的立場並傾向透過和談方式解決以巴衝突(Shoshani & Slone, 2016)。簡言之，族群中文化背景的不同將使其對於恐怖襲擊等暴力衝突事件的看法相異，進而影響恐怖攻擊的事件數量。

第二節 經濟與恐怖主義的相關性研究



誠如前述，經濟是發生恐怖主義事件的內部因素之一，因此本段將進一步探討經濟如何在恐怖主義的發生率上發揮作用，其中將分別以宏觀與微觀角度分析之。

首先，若以宏觀角度切入，過去學者多聚焦於國家或區域整體的經濟情況。學者 Blomberg 等人透過觀察人均 GDP、投資等經濟變數並以實證方式探討上述變數如何在 127 個國家中發揮作用，進而得到恐怖攻擊事件的發生與規模是否源自於該國國內的經濟狀況(Blomberg et al., 2004)。分析結果發現對於那些不滿經濟現狀但無法改變既有制度的團體而言，採取恐怖攻擊手段是合於常理的。相反地，當經濟資源充足時，恐怖主義的發生率可能降低。

此外，在衡量一國經濟現況時，通常以國內生產毛額(Gross domestic product, GDP)為衡量指標之一。研究指出人均 GDP 與恐怖活動的數量多寡具有間接關聯性，在人均 GDP 相對高的中高收入國家中，恐怖攻擊的強度相對較低，上述關係的可能原因在於中高收入國家通常失業率較低、民主鞏固較強及派系政治相對不明顯的國家(Korotayev et al., 2019)。除了以 GDP 為指標外，另有學者透過貧窮率作為研究切入點，一般而言，學者衡量貧窮的方式主要是假設個人和家庭收入低於特定值，或以人均國民生產總額(Per Capita Gross National Product)作為衡量貧窮的標準。其中，曾有學者綜合過去多項研究後發現貧窮的增加將顯著的增加恐怖主義的可能性，另一項重要發現是研究除了著重於貧窮外，亦會納入其他控制變數，例如失業率、挫折感等，換言之，貧窮是造成恐怖主義萌芽的重要因素之一，而貧窮的背後是由更多的相關因素所組成，即恐怖主義推動的多面項性質(Mama et al., 2022)。

學者 Li 和 Schaub 進一步證實經濟的全球化有助於降低恐怖主義的發生率，當國家的經濟愈開放，則愈有可能間接地降低國內恐怖主義的活動量。相反地，經濟的封閉可能會導致經濟發展受到阻礙，進而提升恐怖主義的發生機率(Li & Schaub, 2004)。上述學者研究無疑強化國家經濟發展對恐怖主義的相關影響，且當一地的經濟發展未能達到期待時亦會助長恐怖主義的勢力。然而，國家在尋求經濟開放的過程中也可能面臨阻礙，尤其是當國外投資者認定一國在處理恐怖主義問題的能力相對弱時，便不會選擇投資該國(Lee, 2017)。這將導致國家在經濟發展過程中難以獲得充分的資金，而發展受阻，也因此造成經濟貧窮現象且難以良好的控管恐怖主義的問題。

若以微觀經濟面切入，失業率是最常被恐怖主義學者關注的面向。部分學者主張青年失業與國內恐怖主義間呈現正相關，特別是在國家貪腐程度、政府效能與法治的輔助作用下將進一步強化兩者間的鏈結(Adelaja & George, 2020)。另有研究指出個人受到的不平等對待也與恐怖主義的發生呈現正相關，換言之，相對剝奪感將導致暴力的結果發生，而學者發現此情況也與挫折攻擊理論(Frustration and Aggression Theory)相符(Evans & Kelikume, 2019)。進一步言之，各面向的不平等將使人民的不滿情緒逐漸累積，並最終激發恐怖主義。過去研究曾分析 1984 年至 2012 年間 113 個國家收入不平等對恐怖主義的影響，而實證結果發現收入不平等程度較高的國家更容易激發國內恐怖主義活動。面對收入不平等的現象，若國家採取重新分配的措施，例如改善市場經濟所生的問題，將有助於減少國內恐怖主義活動，然而，施行再分配政策可能導致高稅收等削弱私人經濟活動的問題，進而產生新型態恐怖主義活動(Krieger & Meierrieks, 2019)。因此，改善恐怖主義活動通常是相對棘手的，正如一座天秤般，如何從政策中取得平衡，成為國家領導者需正視的重要課題。

總結而言，恐怖主義通常是結合多項因素後產生，但不可否認的是國家的經濟因素具有潛在的影響力，當國家經濟政策相對開放時，恐怖主義活動便可能受到牽制，然而過去的研究對象多以民主國家為主，對於威權型國家的研究仍較少，故本文欲以中國為例，探討其經濟政策是否也同樣有助於降低新疆恐怖主義的活動，進而補足現行的研究缺口。

第三節 新疆恐怖主義相關研究

壹、中國的反恐動機

過去有多位新疆研究學者分別以不同分析框架探討新疆的恐怖主義。有學者以全球在地化(Glocality)作為研究新疆的分析框架，上述框架代表著全球與地方行為者相互交織作用而形塑的局勢，帶有去國家化的觀點(Mcmillen, 2009)。學者根據此框架進一步分析中亞地區與新疆之間的相互影響關係，並認為兩地區存在文化的大量互動與吸引，使新疆逐漸脫離原有的內在文化基礎。若從想像的共同體切入，則中亞地區的泛宗教勢力將新疆想像為東突厥，甚至是想像為一個即將獨立的國家。對於中國相當熱衷於參與反恐行動，學者指出是因為當局希望能藉此機會獲得國際社會的支持，特別是在美國的九一一事件後，中國轉向預防性策略及強化與上海合作組織成員國的合作關係，並同時減少與阿富汗的接觸。換言之，中國正嘗試從地方性轉向區域性並最終朝著全球性的方向前進，同時亦藉此機會與西方國家建立反恐關係(Mcmillen, 2009)。

另有學者回歸中國核心利益為出發點，並分析恐怖主義如何對其核心利益產生威脅，首先是伊斯蘭極端主義的散播會損害中國形象，伊斯蘭極端思想在新疆地區的迅速散布，影響中國的政治和經濟安全。其次是新疆地區的不穩定將影響

該地區的投資環境，這也將衝擊一帶一路政策，其中又以中亞的貿易往來衝擊最大。第三，為了完成習近平的中國夢，當局勢必需要國內外的支持，而成功獲得這項資源的方式便是透過積極參與並營造具備責任感的形象。若從國際參與的角度為切入點，則中國的應對策略包括加入正式的國際多邊組織、與他國建立戰略夥伴關係並以反恐為目標、與鄰國如巴基斯坦展開反恐合作及協助促成相關談判等(Zhao & Hu, 2014)。

然而有認為中國的反恐作為可能與其不干涉原則相衝突，因此，中國根據核心利益的受威脅程度來決定其採取的策略，若威脅來自邊境區域或鄰國，則中國將摒棄不干涉原則以確保國家安全，若威脅來自於中東區域，則會避免過度介入而捲入美國及俄國之間的政治角力(Zhang, 2024)。換言之，部分學者認為中國的反恐政策是不斷轉變的，且從未明確在特定官方文件中闡述明確的策略，但 911 事件卻是中國策略轉趨透明的轉捩點，該事件後中國開始對外宣稱，其同樣面臨新疆恐怖主義勢力的侵擾，而這也呼應中國嘗試將自身塑造為恐怖主義受害者，並為其暴力壓制行為辯護(Purbrick, 2017)。

學者 Wallace 以國際組織的角度為切入點，並觀察中國在上海合作組織中發揮的作用。在上海合作組織中設有區域反恐框架(Regional Counter Terrorism Structure)的常設機構，成員國則依據此框架進行區域安全合作，然而研究指出該組織的實際運作效果相當有限，因為人員安排及可動用資金均不足，且缺乏完善的官僚體系來監督安全活動的施行，因此在恐怖主義的防治上成效受限。此外，學者亦從中指出該組織效率不彰的其中一個原因是，中國並未有強化組織發展的強烈動機，事實上，中國一直將上合組織當作遮羞布，且加入組織聯合反恐是取得西方國家認同的管道，而這也進一步合理化中國政府對新疆的嚴密控制，否則單就中國本身的龐大資源，足以單獨抑制新疆的動盪。此外，該研究學者亦指出

中國實際上僅關注於自身利益，其對於國際上的恐怖主義並不感興趣，因此在上合組織中的投入並不多，導致組織運作的成效難以彰顯(Wallace, 2014)。



貳、中國反恐的防範方式

在新疆恐怖主義的防範方面，多數學者均聚焦於法律面向，例如《反恐怖主義法》。學者董慧明分析反恐怖主義法的修訂，並指出儘管該法內容中已刪除製造民族仇恨、分裂國家等具有較大爭議的詞彙，但實際上仍難以緩解中國政府與少數民族間的緊張氛圍，學者進一步指出反恐怖主義法的不完善處，在該法案中僅界定恐怖主義、活動、組織及人員等，但並未明確說明極端主義威脅的意涵，這將導致中國執法單位任意擴張解釋及濫權(董慧明，2016)。研究指出中國政府透過數據及網路資訊的監控以防止任何可疑的分裂主義思想的傳播，而此法案的高度控制模式也招來不少抨擊，認為其限制言論自由及相關的人權活動(Purbrick, 2017)。而張君週主張該法案有助於確立中國反恐工作的架構，特別是法案確立了不同層級的反恐領導單位，同時也強化了安全防範措施及反恐情報的交流但由於法條中的反恐怖主義規範仍屬廣泛，導致執行相對困難，因此仍有待更完善的細則修訂(張君週，2017)。

由於中國在反恐上多以強硬的壓制方式來應對，因此過去有部分研究開始探討，政府的強硬手段是否有助於遏制新疆地區的恐怖攻擊。Tschantret 以集體行動理論(Collective Action Theory)探討中國政府的無差別壓制行為及新疆恐怖主義行為者之間的關係，該研究主張中國持續的壓制戰術將無法平息新疆的恐怖攻擊，且反而壓迫更多相對溫和的維吾爾族群體，這也將進一步導致民怨四起進而使維吾爾社會動盪不安，另外政府的壓制也將促使分離主義分子，不斷尋找創新的恐怖主義行動(Tschantret, 2016)。另有學者 Aksoy 等分析威權體制並發現，若特定群體缺乏政治參與的機會將提升恐怖主義的發生機率，且孤狼式的恐怖攻擊

在某種程度上也獲得特定社群的意識形態支持，因此若採用壓制策略，將會培養出更頑強的抵抗者並激發該社群的集體行動能力(Aksoy et al., 2012; Berntzen & Sandberg, 2014; Finkel, 2015)。此外，中國當局的強硬壓制措施，不僅難以獲得少數民族的認同，也可能不被非少數民族者接納。曾有研究探討中國民眾對政府反恐作為的支持度，研究結果發現多數人對政府的強制手段抱持保留態度，且多數受訪者認為在面對恐怖主義的威脅時，不應採取竊聽及拘留的措施，特別是民眾對執法機關的信任度與反恐措施的強制程度之間呈現負相關(Sun et al., 2020)。換言之，越具強制性的應對方式，獲得民眾支持的程度越低。

學者 Jin 以民生的角度切入並發現中國政府嘗試藉由國營企業提供就業機會的方式以維持新疆的社會穩定性(Jin et al., 2022; Wen, 2023)。在當地局勢不穩定時，少數民族男性的國有企業就業比率及工資將提升，而私部門就業比例則減少，此外研究發現自然災害和貿易衝擊後，國有企業的就業機會將增加，這也進一步證明中國政府透過國有企業間接地達到控制當地社會的效果。國營企業向來背負著政治、社會和經濟目標，特別是在中國主導的體制下，國營企業受到政府高強度的控管並由政府官員確保企業符合黨的建設工作，而官員為了取得政治晉升機會，便會專注於自身的政治表現並盡力的推廣黨的領導原則，無形中也讓黨中央得以有效的干預及影響企業決策(Wen, 2023)。

綜合來看，中國為了防止疆獨勢力的東山再起，因此在國內施行一系列直接或間接的監管方式，且官方的控制程度均相當高，這也是為何中國長期以來為他國詬病的原因。此外多數學者亦認為中國嘗試向外與他國合作的目的僅僅是為了博取他國同情與形塑「站在同一陣線」的假象，進而合理化其在新疆的高壓統治。

第四節 研究方法



壹、多元迴歸分析

一、研究範圍

本研究之目的在釐清中國在新疆區域的經濟建設對新疆恐怖主義的影響。因此，本文以 2014 年，即該地發生最多起恐怖主義事件的時間點為基礎，分別向前後延伸，換言之，整體的研究範圍將以 2008 年至 2020 年為基礎。

二、研究假設

根據上一章文獻回顧的論述，中國在新疆的基礎建設如固定資產投資等有影響新疆當地恐怖主義發展的可能性，再加上中國近幾年來推動的一帶一路政策，無形中給予新疆區域發展的契機。因此本研究試圖剖析中國近期在新疆的經濟發展政策對於新疆恐怖主義活動是否有達到抑制的效果。相關的研究假設如下：

研究假設：中國在新疆的基礎建設投資的增加會減少恐怖攻擊的發生。

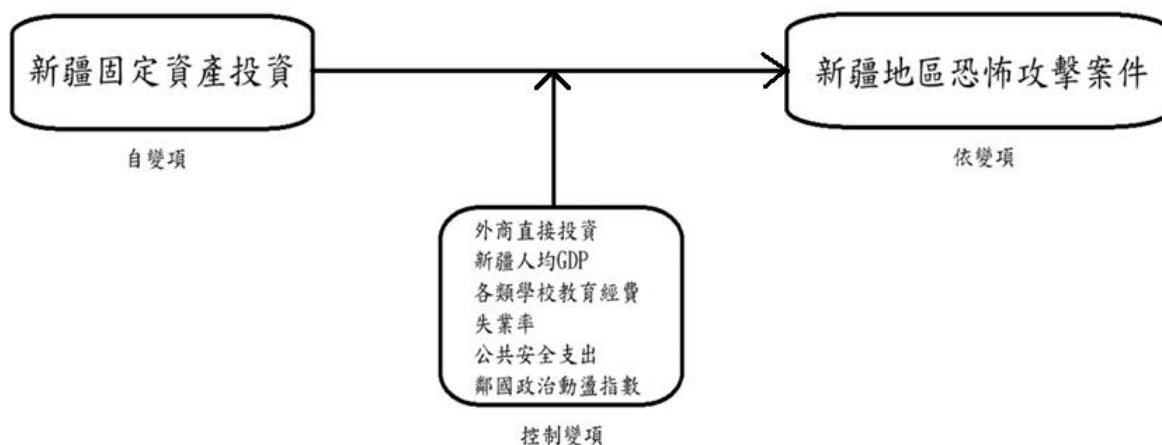
三、數據資料來源及各變項操作

本研究使用全球恐怖主義研究資料庫(Global Terrorism Database, GTD)，該資料庫於 2001 年創建，主要研究員是馬里蘭大學的 LaFree 教授及俄亥俄州立大學的 Dugan 教授。資料庫的範圍涵蓋 1970 至 2020 年的恐怖主義事件，此外，數據庫詳列國內及國際恐怖主義事件的日期、地點、武器、目標、發起方及死傷人數等。截至目前，GTD 是全球相對完整的恐怖主義資料庫，且以蒐集超過二十萬筆的恐怖攻擊相關事件。另外，本研究亦使用新疆統計年鑑作為量化數據來源，該年鑑反映出新疆維吾爾自治區內各縣市的經濟與社會發展狀況，本文將採用

2009 年至 2021 年之統計年鑑，並著重於年鑑中的固定資產投資、人民生活和社会保障、教育等篇章之數據(Global Terrorism Database, 2024)。另外在統計軟體的使用方面，本文將採用 Stata 作為實證研究的分析工具。



圖 2-1 研究架構圖



資料來源：作者自行整理

(一) 依變項

1. 新疆地區恐怖攻擊案件

本研究主要的依變項是新疆地區的恐怖攻擊案件，亦即新疆地區自 2008 年至 2020 年間發生的恐怖攻擊事件數。此數據來源是參照全球恐怖主義研究資料庫內的統計。依據上述資料庫統計，新疆在 2008 年至 2020 年間共計發生 65 起恐怖攻擊事件，其中發起方多以維吾爾族分離主義勢力為主且受影響地區多聚集在喀什。

(二) 自變項

1. 新疆固定資產投資

根據假設，本研究的主要自變數是新疆的固定資產投資，換言之，本文將探

討中國政府於新疆的固定資產投資是否會對當地恐怖主義勢力產生影響效果。相關的數據取自中國每年出版的新疆統計年鑑，此系列年鑑之相關資料，主要由新疆維吾爾自治區統計局提供，其中詳細記載新疆各年份之全社會固定資產投資額。

(三) 控制變項

1. 外商直接投資

外商直接投資通常伴隨的是經濟成長及提升就業機會，其不僅能減少失業率，同時也有助於提高收入水準，進而降低社會的不穩定因素。恐怖主義是一種帶有暴力色彩的政治風險，因此部分研究認為這種暴力型態會與外商直接投資呈負相關，其原因是外國投資者在考量到潛在的經濟風險後，相對不願意前往恐怖主義的高風險地區，換言之，恐怖主義會對跨國企業的建築物、財產及員工造成威脅，進而產生資本的耗損(Shahzad et al., 2016)。更具體而言，學者發現每十萬人中的國內恐怖主義事件每增加一個標準差，平均每國的外商直接投資淨額會減少 3.2 億美元以上(Bandyopadhyay et al., 2014)。

中國自推行一帶一路政策後，愈來愈多外資流入，而近年來政府也計畫在新疆設立自貿試驗區，其旨在擴大新疆的市場經濟效益及放寬外資進入的限制，並期望與鄰近的中亞各國在金融、商貿及工業等領域合作(黑宏偉，2024)。因此，本文將外商直接投資作為控制變項以檢視中國一帶一路政策下吸引的外商投資是否對恐怖主義產生影響。

2. 新疆人均 GDP

人均 GDP 可以反映出國家的經濟水準，若一地區的政治局勢不穩可能阻礙經濟的增長，並對人均 GDP 產生負面的影響；反之，經濟的增長也會使政治穩定性提高，因此兩者間存在著相互影響的關係(Alesina et al., 1996; Nazeer & Masih,

2017)。本文納入新疆統計年鑑中的人均 GDP 數據作為研究的參考依據。



3. 各類學校教育經費

人民的教育水準也與恐怖主義有關，過去研究顯示，若一國擁有高比例的高等教育人口，則該國人民參與恐怖主義事件的頻率較低，因為高等教育提供人民更廣泛的學習，使其能避免接觸到狹隘的政治觀點(Elbakidze & Jin, 2015)。另有學者認為教育與國內恐怖主義的關係需視該國的狀態而定，若一國本身具有良好的社會、經濟及政治的條件，那麼較高的教育水準將有助於降低恐怖主義活動，然而，若國家的條件處於劣勢，則教育水準低將會成為恐怖主義活動的推進器(Brockhoff, et al, 2015)。本研究將採用新疆統計年鑑中的各類學校教育經費數據並將其作為控制變項之一，而此數據背後代表的意涵是中國政府對於新疆人民教育的重視程度，當其重視程度提高時，教育經費的支出也會相應提高。

4. 失業率

新疆地區的失業率也是影響當地恐怖主義活動的因素之一，由於生活困頓而導致人民對政府的不滿情緒高漲，進而導致區域的不穩定。過去研究亦發現外部的宗教極端勢力會傾向與本土恐怖主義勢力相互交流，並以雄厚的財力再加上「聖戰」的精神口號吸引失業的伊斯蘭青年加入，而此等強大的號召力也讓恐怖主義勢力得以在特定區域內快速滲透(Hu et al., 2021)。因此，本文將採用新疆自治政府提供之失業率數據並探討新疆的失業人口與該地恐怖主義活動的相互影響關係。

5. 公共安全支出

自習近平上任後，中國政府便強調總體國家安全觀，其中在二十大報告裡亦特別提及強化社會治理制度及嚇阻宗教極端、暴力恐怖等勢力(陳鴻鈞，2022)。

中國長期以來持續投入維穩工作，而維穩中最實際的行動便是公共安全方面的支出，過去研究指出公共安全支出與社會穩定有一定的協整關係並對特定事故的損失產生顯著的效果(李宏，2018)。因此，本文參照中國國家統計局公共安全支出的數據進行量化研究。

6. 鄰國政治動盪指數

研究表明鄰國的政治動盪會連帶降低一國的經濟表現，因為不穩定會對貿易流動產生干擾效果，而除了經濟面以外，鄰國動盪也同時會影響一國內部的政治穩定性，因此也有鄰國詛咒之稱(Ades & Chua, 1997; Grechyna, 2017)。本研究之政治動盪指數將採用世界銀行的統計數據，該數據根據國家發生恐怖主義活動的可能性、出現政治暴力行為等進行綜合評估，其範圍主要介於-2.5 至 2.5 之間(World Bank, 2024)。

四、研究設計

本研究採用多元迴歸分析以分析不同自變項對於新疆地區恐怖主義的影響。多元迴歸分析普遍運用於社會科學的實證研究，其特點是可處理連續型變項並利用多種不同的自變數來觀察其對依變數的影響。多元迴歸分析的基礎模型如下：

$$Y=\beta_0+\beta_1X_{1i}+\beta_2X_{2i}+\dots+\beta_nX_{ni}+\epsilon_i$$

另根據本文之研究假設，可得到如下的多元迴歸模型：

$$Case=\beta_0 + \beta_1 \times FAI_i + \beta_2 \times FDI_i + \beta_3 \times Unemploy_i + \beta_4 \times GDPPC_i + \beta_5 \times EDU_i + \beta_6 \times PSE_i + \beta_7 \times PUI_i + \epsilon_i$$

其中，

i ：表示時間點，每年分為四季， $i=2008S1, 2008S2, 2008S3, 2008S4, 2009....., 2020S4$;

FAL_i ：新疆地區在第 i 個時間點的固定資產投資額;

FDI_i ：新疆地區在第 i 個時間點的外商直接投資額;

$Unemploy_i$ ：新疆地區在第 i 個時間點的失業率;

$GDPPC_i$ ：新疆地區在第 i 個時間點的人均 GDP;

EDU_i ：新疆地區在第 i 個時間點的全學校教育經費;

PSE_i ：新疆地區在第 i 個時間點的公共安全支出;

PUI_i ：第 i 個時間點的鄰國政治動盪指數平均;

β_0 ：表示常數項;

β_i ：表示自變項之係數;

ϵ ：表示殘差項。

(各項金額以 2023 年 11 月 29 日之匯率計算，美金與人民幣匯率為 1:7.07)

貳、個案研究法

個案研究是社會科學領域中常用的研究方法，其主要的應用方式是深入調查特定時間內的一個或多個事件、活動及過程等，藉此收集更詳細的資訊(Creswell, 2014)。有學者認為個案研究泛指對個人、群體或現象的探究，換言之，個案研究通常是挑選單一個案並進行通盤的分析；另有學者認為個案研究是一種框架，而在此框架下有多種方法(Simons, 2009)。

Yin 則認為個案研究是在現實生活中調查現象的實證探究方式，因此在深入的研究過程中，通常會使用多種的數據蒐集方式，正如其強調的個案研究並非一種數據蒐集方法，而是一種用於研究社會的策略或設計。此外上述學者亦強調個

案研究進一步指出個案研究的三項特點，首先是描述性，其旨在詳細描述現實世界中的現象。第二是解釋性，其旨在解釋特定條件的形成原因及為何在特定事件中可發現其蹤影。第三是探索性，其目的是確立新的研究方向並可應用於後續研究中(Yin2009; Yin, 2014)。此外，在進行個案研究時案例的選擇邏輯也同樣重要，因為選擇錯誤的地點，可能導致推論過程出錯。因此在選擇時應考量到研究的方向，確定案例是用於補充特定理論或是用於建構新的理論(Bhattacharjee, 2012)。在政治學領域，部分學者主張個案研究可強化量化研究無法證明的因果關係，因此進行學術研究時應融合兩種研究方法(Crasnow, 2012)。

第三章 民族政策



第一節 中國民族政策之基礎理念

中國幅員廣闊且民族相當多元，根據中國官方統計其境內有多達 56 個族群，而各民族主要是以相互交錯的形式群聚，例如漢族聚居處仍有少數民族的影子，然而上述的雜居方式也容易引發族群間的衝突，因此中國政府相對重視民族政策的推行以確保民族的和諧與社會的穩定(中國政府網，2024)。

壹、中國政府的民族政策

中國的民族政策主要奠基於馬克思列寧主義及過去蘇聯的政治經驗，換言之文化差異只有在取得革命的最終勝利時才會徹底消逝，因此自中共建政權以來，民族政策的最終目標均是實現統一的國家意識並進一步促成民族的融合。然而其並非全然複製蘇聯的治理模式，而是經過改良後呈現出一種帶有中國特色的民族治理方針，例如中國前領導人毛澤東，並未採納蘇聯對少數民族採用的聯邦制，而是收攏權力於中央，使少數民族的自治權相對受限。近代中國則在政策上宣稱其民族政策是以保護民族多樣化為出發點並允許每個民族依照自己的步調朝向現代化發展。儘管上述的政策主張貌似開明，但其背後的意涵仍圍繞著馬克思主義的思想，亦即是透過民族平等方式讓各民族間得以相互接觸並更加了解彼此，最終達到族群間的融合，並產生對中華民族的認同。有學者進一步將這種政策模式歸納成三要點，第一是民族識別，第二是民族區域自治制度，第三則是民族優惠政策。儘管在實務上中國當局未必照著類似理念來治理民族，但上述的政策架構也進一步說明何以中國政府會推行民族平等的理念(Leibold, 2013; 謝劍，1990)。

一、中國政府對民族平等的認知

早於中共建政初期，便可察覺中國政府對境內民族問題的重視程度，特別是該國歷代領導人均曾針對民族問題提出相關的看法，例如毛澤東時期提出的理念中強調國家的統一及人民的團結是成功的基本保證，而上述原則直到習近平主政時期仍經常被提及，顯見中國政府相當重視民族的團結及平等(趙月梅，2020)。此外民族平等主張也可以從《中華人民共和國憲法》及《中華人民共和國民族區域自治法》中找到相關的規定。對中國官方而言，民族平等具有三層次的意涵，首先是強調政治地位的平等，即不論語言、宗教或風俗習慣均享有同等參與政治的機會；第二層次則從政治平等再向外延伸至經濟文化及社會的平等；最後則是實現法律上的平等，即權利義務的共享(國務院新聞辦公室，2009)。

為了進一步落實黨中央提倡的民族平等，中國政府制定一系列法律作為推行民族平等的依據。《中華人民共和國民族區域自治法》便清楚定義在國家統一領導下，將實行民族的區域自治，並期望民族自治能有助於推動社會主義現代化建設，具體的政策包括培養少數民族幹部、專業技術人員、提高勞動生產率等。此外民族平等觀在某種程度上可與「共同體」相比擬，換言之中國嘗試塑造出一種形象，即各民族之間是相互平等且中央對於不同民族均一視同仁(陳振凱，2018)。

以習近平對外發言為例，其自 2013 年以來便不斷強調人類命運共同體的理念，而上述的共同體便建立在幾項共同價值上，其中包括和平與發展。在習近平的幾次談話中可見其將和平與發展視為消除衝突的起點，唯有透過發展才能保障人民的基本權利，而人民基本權利的落實也同樣反映出中國政府所強調之民族平等及融合(陳振凱，2018)。除了政府官員，許多中國學者亦響應命運共同體的觀點，有認為中國政府透過傳遞民族平等、團結互助的思想及共同富裕的觀念使各民族呈現和諧狀態，而與西方國家單純「維權」的做法相比，中國除了保障少數

族裔的權益外也嘗試將民族發展與國家發展相結合，亦即是創造出一個共同體的認知框架。上述概念的具體作為則包括政策、立法及透過政府介入方式維持穩定 (Zhou, 2021)。



在西方國家，民族平等也同樣是政府所關注的議題，特別是在民族的政治參與方面，換言之，一個民族是否獲得足夠的政治參與機會勢必會影響國家內部的族群關係。在討論民族的政治參與時，最常被提及的是李帕特(Arend Lijphart)的共識主義(Consociationalism)。此類制度適用於異質性高的多元化社會，而透過政治制度的修正可提高少數民族的政治參與，其中包括由群體代表進行權力共享，而這有助於增強其政治認同感進而減少衝突。另一個則是向心式主義(Centripetalism)，其旨在創建一個多民族共同發展的空間及民族的融合，如建立多元民族的政黨。然而在實際運作時，上述兩種制度均有缺陷，例如共識主義雖提倡多元政黨的參與，但卻容易淪為特定族群的專制，即權力仍集中於主要的大族群手中。因此為了探討民主國家如何促成民族的和諧，近期有學者開始探討結合兩體制的可能性(Stojanović, 2019; Bogaards, 2019; Trzciński, 2022)。

回歸中國政府在民族平等上的實踐方式，其並不全然參照上述的兩種模式，因為採取共識主義或向心式主義可能會帶來一定的風險，例如對國家統一的衝擊。中國的少數民族在政治參與方面主要可歸納為兩層次，第一是根據政府制定的規章，少數民族可透過全國人民大會和政治協商會議等機關，參與國家的政治事務。例如中央依據中國人民政治協商會議章程第二十二條規定，於 2023 年選出中國第十四屆政協委員，其中有一百名少數民族代表；第二，在地方民族自治方面，少數民族可直接參與地方事務的治理，但各少數民族的自治仍圍繞在中華文化的大框架下。中國官方稱此現象為「統一與自治的有機結合」，亦即是在單一制下施行民族區域自治。採取上述體制的原因是中國向來將國家統一置於第一順位，

諸如反分裂、中國夢等口號均體現出中國官方強調的民族統一與共同擁護中國的意識形態。此外，中國的民族區域自治與他國比較下是相當有限的，因為在其憲法框架下，各族自治的區域都是中華人民共和國不可分割之處，進一步言之，各民族享有自治權的前提是符合三項堅持，即堅持黨的領導、堅持中國特色社會主義道路及堅持維護祖國統一(國務院新聞辦公室，2009; 楊聖敏，2017; Zhou, 2021; 新華網，2023)。

綜上所述，中國在民族政策上相當強調民族的平等，其背後的可能原因是為了讓少數民族更快速的與中華文化思想相融合，特別是與清朝相對壓抑及透過階級壓制的民族政策相比，若新中國打出民族平等的旗幟，將能強化少數民族的歸屬感，進而達到黨中央的最終目標——國家統一。換言之，官方強調的民族平等僅流於形式，其並沒有以民族的實質平等為目標，實際上掌權的實體仍以漢族為主，因此也有學者認為中國推行的民族平等僅僅是少數民族之間的平等，漢族仍處於相對優勢的地位(朴炳光，2013)。

二、民族政策的規劃及決策機構

中華人民共和國國家民族事務委員會(簡稱國家民委)是負責制定民族政策的單位，其於1949年成立以來便專職於制定民族法律及政策草案、參與並實施少數民族經濟社會發展計畫、推動民族事務的相關建設及培訓少數民族幹部等政府交辦事務(中華人民共和國人事司，2022)。此外，國家民委是中央單位的思想推廣機構，因此在中央民族工作會議後國家民委也身兼宣傳黨內思想及意識形態的職位，例如協助宣揚國家領導人在民族工作方面的言論及思想、創立輪訓班並以系統性的方式向民族工作單位傳遞黨領導人的思想(中華人民共和國人事司，2022)。目前最常被宣揚的思想便是「中華民族共同體」，國家民委透過定期招攬學校教授、研究學者及政要人員等，共同組成宣講團並至各城市宣揚中華民族一

體的統一思想(中華人民共和國教育司，2024)。



除了國家民委，全國人民代表大會底下也設有民族委員會，其於 1954 年由人大主席團提名並選出第一屆人大民族委員會人選，同時民族委員會也是十個專門機構中第一個成立的專門委員會。民族委員會依法協助民族相關的立法及審核工作，其職責包括向人大主席團提出議案、審議人大常委批准之自治條例並向其提出報告、承辦人大常委交辦事項及審核被人大常委認為違憲或違法之民族相關法令(中國人大網，2020)。

儘管中國政府設有國家民委及人大民委的機構處理民族政策，但實際的決策權仍掌握在黨中央，換言之上述兩機構僅僅是黨中央意識的推廣助手及負責行政的管理工作，因此這些機構的負責人同樣會隨著中央的政策而有變動，例如國家民委過去多由少數民族人士出任，其中包含維吾爾族、蒙古族、朝鮮族及回族等，但在內蒙古發生反漢語教學的示威遊行後，黨中央便改派時任中共中央統戰部副部長陳小江出任國家民委主任，也是 1954 年以來的首位漢族人事接管少數民族事務，而陳小江的接任者潘岳亦同樣是漢族身分。上述人事的異動可體現出黨中央對於意識形態強化的重視程度，特別是中央在例行巡視時曾表示國家民委並未徹底落實相關的民族政策，具體而言，黨中央認為國家民委的效能不彰，導致學生對於政治工作方面的思想過於薄弱、基層組織在人事方面的安排未盡妥當，甚至有部分成員存在特殊思想並違反中央八項規定亦或是存在與清廉度相關的問題(國家民族事務委員會，2020; 人民日報，2016)。中央單位透過調整國家民族委員會主任的任用，間接實現了對權力的鞏固，這種變動不僅提升中央政府對民族事務的控制力，還使少數民族的治理能在中華民族共同意識的大框架下進行調整，而藉由這種人事的安排也讓中共能更有效的掌握少數民族並進一步推動民族融合以達到集中權力及穩定國內局勢之效。



貳、中國對少數民族的治理模式

一、中國的少數民族治理方針

中國在少數民族政策方面強調反分裂及維持國家統一，尤其是中共建政初期便可看出其對民族自治權的限縮。換言之，中央單位將權力擴張至人民生活，而這種控制政治的模式讓 1950 年代的中國政府逐漸掌控各民族的言論、資訊及宗教等活動(洪長泰，2023)。欲達到控制的成效，首先需要區分不同民族及人口數，因此自 1950 年開始，中央委派相關政府單位及學者深入調查各地，即「民族識別」工作。民族識別工作主要分為四個階段，透過實地考察、口述史研究等人口普查方式，當局於 1979 年正式確認中國有 56 個民族(國家民委，2024)。

在民族確立後，中央進一步擬定相關的經濟援助計畫，儘管中國宣稱經濟援助的目標是協助少數民族區域的人民脫貧，但實際上卻可能是為了確保主權完整性及提升中央政府對地方的控制，例如在 1950 年代初期，中國對外發布之相關報告均提及其對西藏的脫貧貢獻，其中包括廢除封建時期的農奴制度，然而卻有部分人士指出西藏原有的農奴制度被中共汙名化，實際上該制度並不是地主階級壓迫農奴，相反地更像是一種租賃土地的制度，而在毛澤東掌政時期，這些土地全部收歸國有，種植何種作物均由中央統一安排，農民變相地喪失耕種的自主權(Goldstein, 2015)。除了經濟的援助，中國政府亦透過教育方式凝聚少數民族，並強化國家意識，實際的運作包括培養大量的少數民族幹部，另外，中央單位亦發布《關於高等學校優先錄取少數民族學生的通知》，若考生考取相同成績，則具有少數民族身分的學生將優先錄取(馬佳，2021)。

綜合來看，雖然中共相當看重民族的統一性及主權的完整，但不可否認的是，其在少數民族聚集處仍有施行相關的政策以協助該區域的平等發展，例如相對寬鬆的生育權、少數民族學生升學加分制度及就業權(辛聞，2015)。更精確而言，

中國政府嘗試透過一系列的基礎建設及福利來換取少數民族對中共政權的忠誠度，若未能順利得到少數民族的青睞，則會進一步增強控制力道同時利用教育方式，強化少數民族的大一統思想。



另外黨中央亦透過監控系統以全面控制不同族群，例如在文化方面，官方在中國境內各地建立文化館，並透過上述地點進行政治宣傳及舉行文化娛樂等活動。文化館於 1953 年開始變得更加政治化，當第一個五年計畫開始施行後，中國政府更著重於思想上的宣導且其目標群眾是工人及農民，當局認為民眾的思想必須與黨中央一致並追隨國家總路線。在中共建政初期，毛澤東提議建設的民族文化宮亦同樣被視為政治建築物。在民族文化宮內設有圖書館、博物館及文化交流中心等 15 個區域，此建築物主要用以蒐集少數民族文物、典籍畫作及民族音樂等。儘管中國對外宣稱民族文化宮的建立目的是為了維護少數民族文化，但實際上仍不難看出中共嘗試操控民族意識形態的手段，例如在民族文化宮內可見到「大一統、大交融、大團結」等標語，在官方網站上則可看到強化中華民族共同體意識等標誌性言論(中共中央黨史研究室，2011; 洪長泰，2023; 民族文化宮，2024)。

毛澤東於中共中央政治局擴大會議上曾提及社會主義總路線的基礎思想，其中包含反對大漢族主義，就毛澤東的觀點而言，漢族雖然人口眾多，但少數民族居住地卻相對地大物博，再加上過去少數民族對中國的歷史均有貢獻，因此期望漢族及少數民族間能和平共處，若雙方關係緊張，則中央將立即處理。這場演講中，毛澤東也提到中共對待少數民族的方式，將有別於蘇聯的少數民族政策，並盡力協助少數民族發展經濟及文化建設(毛澤東，1956)。以廣義的角度觀察，毛澤東對外提倡民族平等及反對任何民族掌握主導權，因為其主張唯有民族和平共處才有助於持續建設社會主義事業。儘管自毛澤東上任以來中國對外均強調民族的平等及和平發展，但這種訴求的背後其實追尋的是更遠大的目標，即民族融合。

在現代化的社會主義發展過程中，各民族間的差異性將逐漸降低，這也將如毛澤東所言，依循著階級、國家的消亡，最終達到民族消亡的結果，而此時世界將是一個共同的群體(國家民族事務委員會，2006)。



總結而言，中共在民族治理方面的第一步是統整並掌握確切的民族數，接著再透過經濟、文化等多元方式讓少數民族逐漸融入中華大家族。其民族治理方針主要聚焦於增加民族及國家認同，同時透過中央與地方互訪的方式強化少數民族區域的發展，並維持各民族的平等(Shi & Gao & Wang, 2023)。上述方式除了能增強少數民族的認同感及提升少數民族區域的經濟發展外，同時也讓中央在掌控人民及領土方面更為容易。

二、中國少數民族治理的挑戰

為了整合所有民族並使各民族融合為中華民族，中國政府長期以來均提倡民族平等。然而現行雖然已制定相關的少數民族政策，但在實際的運行上仍有相應的困境，其原因是中共以武力方式攻佔新疆地區，導致當地人口數最大的維吾爾族人不滿並質疑中共的統治合法性，此外中共在占領初期便嘗試透過漢族的人海戰術深入新疆地區，導致維漢的衝突不斷，再加上後續一連串的強硬政策，如一胎化等，均加深兩族群間的仇恨。因此，部分維族人士嘗試以激進的手段反抗之，而漢人的軍警也相應的成為被攻擊的目標。特別是恐怖攻擊事件的爆發往往會強化黨中央採取維穩手段的想法，而這種強迫手段容易引發少數族裔的反感，並進一步採取抵制手段(Grunfeld, 1985)。

儘管中國對外宣稱其透過民族識別和區域自治等政策改善少數民族的生活及保障其受教權和工作權等，但外界仍質疑為何仍有許多抗議活動的出現，甚至包含少數民族人士的激進抗爭行為，例如有學者統計自 2012 年開始，藏族自治

區有一百五十起以上的藏人自焚事件，相關的事件也引發聯合國人權事務委員會的關注，並呼籲當局避免使用暴力等強硬的控制手段來限制少數族裔的言論、結社及宗教自由(United Nations, 2012; 陳牧民，2019)。



除了對藏族的控管，中國近二十年來亦對新疆區域的少數民族相當關注，其中又以維吾爾族為關注焦點，在維吾爾社會中，該族的社會價值觀及衍伸出地文化等均受伊斯蘭教的影響頗深，且在伊斯蘭教義中具有明確劃分敵我的觀念，在伊斯蘭的視角下，世界分為三個領域，分別為伊斯蘭之家、有經人及戰爭之家，其中有經人領域泛指一神教的信仰，而在另外兩個領域將持續存在永恆的戰爭，這種為信仰奮鬥的過程被稱為聖戰(Jihad)且伊斯蘭教將取得最終勝利。基於上述的教義，那些信仰伊斯蘭教的維吾爾人反對中國的無神論主張，特別是激進的維吾爾民族主義更傾向於新疆建立一個屬於伊斯蘭教的國家，而非生活在漢族壓制下(周繼祥等人，2014)。因此，這種文化的根本差異及歷史淵源導致新疆地區長期以來均處於不穩定的狀態。對中央而言，為了防範嚴重衝突及避免漢族與維族之間的對立，其勢必要放寬對少數民族的管制，並適時地鼓勵少數民族文化的發展以取代「形式上的民族自治」，但放寬原有限制的同時，也須確保各民族仍保有統一的中華民族意識形態。換言之，對黨中央而言如何在控制與自治之間取得平衡是相當具有挑戰性的，因為過度的控制會遭受質疑，但給予過多的自治權又可能危害到黨內利益。

第二節 改革開放後的民族政策

中共於 1978 年召開第十一屆三中全會，會議中仍然依循過去中央所追求的

民族平等，且時任領導人鄧小平也曾敦促於少數民族聚集處實行真正的民族區域自治並建立相關法制。因此，在改革開放後，中國在民族政策面向的突破便是1980年代初由全國人大通過的民族區域自治法。此外，鄧小平任內也延續毛澤東的觀點並提倡共同富裕的思想，上述概念圍繞著社會主義的本體，即效率、公平及平等。具體的方式則是先讓一部分地區富裕，接著再由這些富裕的地區協助與帶動落後地區的發展(趙月梅，2020)。對於宗教自由方面，鄧小平則主張中央不會強制要求少數民族放棄原有信仰，但這些少數民族不得反對馬列主義及毛澤東思想的宣傳，換言之，鄧小平給予各民族適當的宗教信仰自由，但前提是政治不受其影響(中共中央黨校出版社，1997)。本節將探討中國自改革開放到2007年之間，少數民族政策的相關調整，尤其將聚焦於新疆地區的經濟及文化面向。

壹、少數民族經濟政策

一、政策背景

鄧小平於1970年代末提倡改革開放，期許透過經濟改革及推動國家現代化建設等方式以解決中國的經濟停滯現象。針對少數民族的部分，鄧小平則認為應加速區域自治的發展，然而，當時少數民族區域的經濟發展不如預期，特別是潛在的糧食不足的問題，當地民眾甚至無力負擔透過貿易進入該地的糧食。為了避免動搖政治，鄧小平主張應盡力協助少數民族區域發展經濟(鄧小平，1994)。鄧小平在巡察西北三線建設時，曾提及新疆的關鍵問題是農業而非工業，由於新疆身居內陸再加上地形的阻隔，導致降水量極少，因此缺水問題成為該地產業發展的阻礙。對此，鄧小平主張應解決缺水的問題，接著再以工農結合的方式於新疆各地建設，當經濟漸穩後則可進一步發展軍事產業，而上述發展的前提之一是培養少數民族幹部，且這些幹部應被分散至農、工、軍三領域並成為帶動發展的領頭羊，這種方式也呼應毛澤東的群眾路線。鄧小平時期對於民族政策的發展延續毛澤東主政時期的核心思想，亦即是維護祖國統一及民族團結，但其更進一步在

新疆推行經濟建設，並更重視新疆生產建設兵團的運作，其中包括推行承包責任制等生產活動(吳昊、秦晶，2018)。



二、經濟政策具體措施

(一) 新疆生產建設兵團的恢復與改革

新疆幅員遼闊且屬於邊界地帶，也經常成為外敵侵擾之地，有鑑於此，中國自西漢以來便有屯墾的政策，透過這種軍事及農業的結合，不僅可以防範西北的邊防，也可以減緩新疆糧食不足的問題。有鑑於屯墾策略帶來的效益，毛澤東主政時期便於新疆成立生產建設兵團，在毛的領導下，兵團扮演著三種角色，分別是生產、工作及戰鬥，換言之，該團具有黨政的性質。然而，在文化大革命時期由於提倡階級鬥爭，導致兵團內的領導幹部必須自我批鬥，而兵團的運作效能因而備受質疑。此外當時的兵團內部人流複雜，不同背景也導致矛盾的產生，再加上兵團內部的領導階層長期以來的內鬥及文革期間對各產業的嚴重衝擊，使兵團在推動新疆經濟發展上不如預期。根據中國人民解放軍參謀部和國務院農林部的調查發現，新疆地區在產量及相對應的投資方面不成比例，因此於 1975 年宣布撤銷新疆兵團(張安福，2011; 羅利華，2013)。

兵團的撤銷使新疆區域再次陷入不穩定的狀態，特別是當時東突厥斯坦共和國的勢力有再次回歸的趨勢，且維漢之間的衝突持續的存在，甚至有愈演愈烈的傾向。除了安全性問題，更重要的是兵團撤銷後使原先施行的屯墾制度受影響，過去在新疆的基礎建設投資多由中央統一撥款予建設兵團，並由團內成員專注於開發及擴大生產，但兵團停止運作後，新疆在工農業的總產值急遽下滑，而 1975 至 1977 年也成為史上虧損最多的三年(魯寧、班永杰，2021; 李福生、方英楷，1997)。

1980 年代初，時任領導人鄧小平面臨多重困境，其中包括蘇聯入侵阿富汗、中國和印度的邊境爭端及台灣問題等「包夾」情勢，再加上新疆地帶的長期不穩定等國內問題。基於上述的多重壓力，鄧小平意識到邊疆地區的穩定性是不容忽視的議題，因此進一步主張恢復新疆生產建設兵團，⁴而兵團的運作仍維持原先的黨政軍結合的模式。自鄧小平提出主張後，相關單位便起草《關於恢復新疆生產建設兵團的報告》並向中央建議恢復新疆的兵團體制，最終中央單位於 1981 年發布《關於恢復新疆生產建設兵團的決定》，而這項議案中也再次強調新疆生產建設兵團除了對農業發展有幫助外，也同時具備提升經濟、文化建設及維護邊疆穩定的功能，而兵團也應確實的推行經濟責任制，包括興修水利設備、發展農林漁牧等機械化設備（李穎，2023；李福生、方英楷，1997）。

（二）一主兩翼

新疆生產建設兵團在二次創業後，於 1982 年推行一主兩翼的改革政策，上述政策是以職工家庭承包制及家庭農場為主，發展職工庭院經濟與職工自費開發經濟為兩翼。這種聯產承包制有別於過往依照班、排、連、營的管理模式和等級工資制，其透過兵團統一承包經營和職工家庭分散式承包經營的雙重組合以提升總生產力（劉以雷，2011；安濤，2008；國家統計局新疆調查總隊，2008）。

聯產承包制實則是一種權力下放，在上述制度下，農民得以獲得土地的長期使用權且承包期由原先的 3 年以下改為 15 年，甚至在 2002 年，《農村土地承包法》又進一步放寬承包期至 30 年。此外承包方可享有承包土地的使用權及收益並享有自主處置產品的權利。在承包期等諸多誘因下，吸引大批農民積極投入聯產承包責任制（中華人民共和國農村土地承包法，2014；蘭虹、馮濤，2002）。在過往的人民公社制度下，農民是透過集中勞動生產的方式，而產物是依照工分統

⁴ 原名是中國人民解放軍新疆軍區生產建設兵團，後改名為新疆生產建設兵團

一分配，因此農民個人的勞動成果往往難以衡量，導致農民欠缺生產上的積極性，農產品的產量也進一步受到影響。在改革開放後施行的聯產承包責任制度則提高農民的自主性，在農民向政府承包土地後，不僅可以選擇自行耕種農作物，也可以選擇將土地流轉，賺取租金收入，而這種運作模式有助於創造農民的穩定收入並脫離貧窮(李蒼舒，2020)。

承包制的經濟改革策略讓新疆區域的農產量提升，其中包括棉花、甜菜與其他糧食產量的倍增，而新疆各城市的總生產值也從1980年代起大幅提升(劉以雷，2011；國家統計局新疆調查總隊，2008)。更進一步說明，自改革開放到1990年可明顯看到平均每一勞動力提供之糧食重量從1034公斤提升至2081公斤，整整差了一千公斤左右，這也說明中國施行的承包制在鼓勵農民積極投入生產方面產生一定的成效(新疆統計局，2005)。

若將生產規模再擴大並邀集農戶之家庭成員投入生產，則可成立家庭農場。家庭農場是改革開放後的新疆地區採取的新農業經營方式，藉由農業規模化及商品化，讓家庭成員共同投入並以農業收入作為家庭的主要收入來源。為了讓更多當地居民投入農業生產，中國政府制定管理辦法並提供一系列的獎勵補助和貸款計畫，但獲得補助的條件是種植範圍需達到特定規模或是每年農產品銷售總額達到十萬以上才符合資格(新疆日報，2022)。綜合來看，一主兩翼策略可被視為中國政府嘗試發展新疆農業並帶動當地經濟發展的方式，同時為了避免人口外移，政府亦持續提供相關補助及農業扶持計畫，讓農民更積極從事農業活動並吸引更多人加入務農的行列。

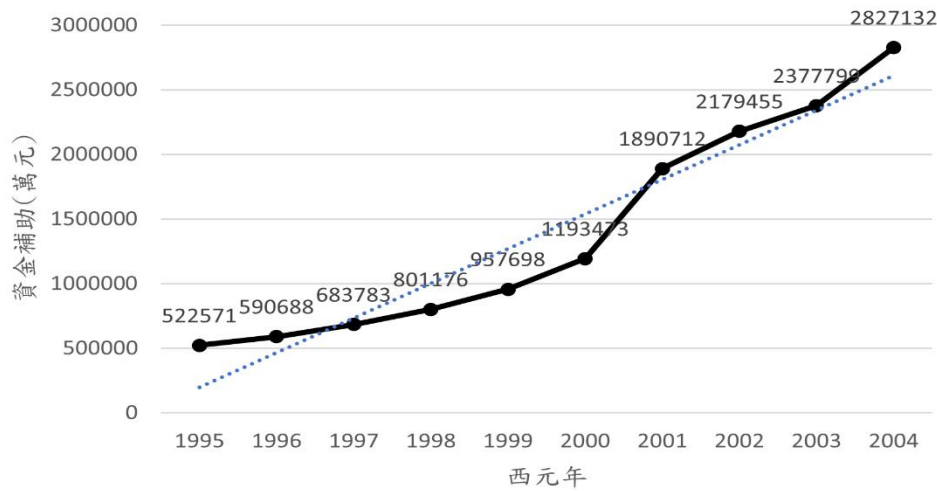
(三) 西部大開發

中國前領導人江澤民於1999年提出西部大開發戰略，西部涵蓋十二個省分

及自治區等地，且根據統計整個西部的國土佔中國總領土面積超過百分之七十，而在西部區域的少數民族約佔全人口的百分之七十五，因此這項策略也可被視為中國改善少數民族經濟狀況的具體策略之一(郭楨，2009)。國務院隨即於 2000 年初成立西部地區開發領導小組，組內成員除了國務院總理及副總理外，也包含農業、文化、水利、鐵道和資訊等部門首長，這些成員主要負責西部開發策略及相關政策的擬定。此外在西部開發會議中主要五大開發著重點，其分別為加速基礎建設、生態環境保護和建設、調整產業結構、發展科技和教育文化及深化改革開放(國務院，2000)。從成員的安排上不難看出中國政府嘗試強化西部地區的基礎建設等經濟發展，此外小組成員中也包括中央宣傳部常務副部長及國家廣播電影電視總局局長，透過相關人員的安排有助於後續在西部區域的文宣及口號推廣，藉此提升西部區域的中華民族意識。

西部大開發的目的是提升經濟發展程度，對於邊疆地帶，經濟發展的起點便是先有足夠的基礎設施，而帶動基礎建設的最直接方式便是透過資金的挹注，因此自 2000 年起，中央提高建設西部的資金比例，其中各類型的財政移轉支付累計近一萬五千億人民幣(劉生龍等人，2009)。若進一步看新疆區域可發現中央財政補助在 2000 年後出現更大的增幅，亦即是在中央的西部大開發策略施行後，新疆地區獲得的補助顯著增加(如圖 3-1)。

圖 3-1 中央財政補助新疆地區



資料來源：整理自《新疆統計年鑑 1996-2005》

新疆擁有的天然資源相當豐富，例如石油，中國政府在九五計畫後嘗試將新疆打造為西部最大的石油化工基地，但受到原油市場的影響，而進度緩慢，直到 2000 年代初期，新疆的發展與其他城市相比仍屬貧乏，在石油及礦物開採方面仍缺乏技術將資源轉化為高附加價值的產物。因此在西部大開發實行後，新疆油田的開採成為官方的發展重點項目之一。為了擴大新疆區域的經濟發展，首先需解決的是水資源的使用問題。新疆位於內陸地區，其水的來源仰賴於天山、崑崙山及阿爾泰山的降雪和降雨，基於上述原因，如何汲取足夠的淡水資源成為促進新疆經濟的關鍵(陳耀，2000)。有鑑於此，中央政府於 2000 年開始積極興建水庫，根據統計，新疆在 2000 年至 2010 年間興建超過 100 個水庫，而 1990 年至 2000 年間僅有興建 46 座水庫，換言之，在西部大開發的策略下，中國在興修水利設施方面更加積極(李江等，2020)。

針對少數民族區域的發展，黨中央提出「興邊富民」的行動計劃，這項行動計畫的最終目標是解決西部邊境人民的生活困境並使該地區的經濟社會發展達到一定水準。中國財政部於 2000 年開始安排興邊富民的補助專款，在十二五期

間每縣每年的平均補助款成長至 1000 萬人民幣以上。在實際的資金運用方面除了水利、公路等基礎建設外，更重要的是扶貧工作，其中包括建立鄉村地區的最低生活保障制度(發展改革委暨國務院西部開發辦，2007; 王紅文，2020)。基於上述的政策，新疆地區於同年 7 月全面展開最低生活保障的措施，針對人均年收入低於 700 元人民幣的農民給予補助(新華社，2009)。

總結而言，儘管官方宣稱的西部大開發是以提升經濟為主要目標，但就政治面向而言，經濟的發展有助於維持社會的穩定，且透過降低東西部的發展差距也有助於促成少數民族與漢族的融合，上述方式也符合中國建立統一中華民族的主張，另外就民族面向而言，由於西部是少數民族的聚集地，因此維繫眾多民族和平相處的關鍵點是經濟發展，對官方而言，當人民生活富裕，則許多民族間的矛盾也可以順利解決，而更重要的是存在於新疆的分離勢力也將瓦解，進而維持安全穩定(趙春山等，2002)。

貳、少數民族文化政策

一、政策背景

在改革開放前，中國曾陷入十年的文革浩劫，當時的宗教屬於破四舊的範圍，因此一切宗教活動均被禁止，許多寺廟、清真寺等均被迫關閉，直到文革結束後，中國政府才取消對宗教活動的禁令。直到鄧小平上任後便嘗試振興本土文化及宗教，尤其在 1982 年通過的中華人民共和國憲法第 36 條明確定義宗教信仰自由，這也代表中國自文革結束後再次恢復宗教活動的證明。然而該條文中，也強調國家保護正常的宗教活動，不包括危害社會秩序及受到外國勢力支配的宗教活動(中華人民共和國憲法，1982)。上述的憲法規定也為中國後續的宗教及文化政策奠定基礎，亦即是中央維護最低限度的宗教自由，而其前提是該宗教活動並未對黨中央造成威脅。中國對宗教自由的限制實際上可以溯及至最終的政策目標，即

社會穩定，因為社會穩定與黨政穩定有直接關聯性，因此其重要性顯而易見。

胡錦濤時期的少數民族文化方針則依循鄧小平的理念，同時也進一步於十七大中提及持續發展中華文化的重要性，而中國將提倡並推進社會主義文化的共同繁榮，其中包括確立少數民族的文化發展(新華社，2007)。換言之，胡錦濤政府同樣傳遞著「中華文化是由每個民族共同建立而成」的思想，這也進一步呼應了中國長期以來反對分裂的主張。

二、文化政策具體措施

(一)宗教文化政策的短期放寬

中國在改革開放到 2000 年代之間對宗教給予一定的自由發展空間，並非全然用於外交上的宣傳，而是因為具有吸引遊客的潛在商機，例如中國的佛教聖地吸引許多國內外觀光客前往，並為地方政府單位創造額外觀光收入，另外部分佛教團體亦組成慈善機構並提供社會服務，這不僅能減緩中央政府的資源提供壓力，也間接讓人民的生活機能更加完善(Laliberté, 2011)。宗教文化帶來的商機對於剛結束文革的中國政府而言相當具有吸引力，特別是文革帶來的經濟重創導致政府需想方設法地找到經濟及產業復甦的方式。

根據 1980 年的 22 號文件，中國伊斯蘭經學院獲得復校的許可，⁵並於 1982 年開始招收學生。該學院創立的目的是培養伊斯蘭宗教職員，而中央嘗試透過經學院的設立來培養一批支持社會主義、具有足夠宗教知識且漢語水準達標的專業人士。此外錄取的學員在畢業後多數回到家鄉持續從事伊斯蘭教事務，少部分則被選派至其他伊斯蘭國家進修(中國伊斯蘭教協會，2012)。中國伊斯蘭經學院的上級單位是中國伊斯蘭教協會，該協會是黨中央推動伊斯蘭教中國化的重要助手，

⁵ 文革期間曾受影響而停擺

並負責相關思想宣傳活動的籌辦。在文革結束後，原先停擺的活動也相繼恢復運行，其中包括朝覲活動，上述活動由協會舉辦並於每年組團前往麥加(中國伊斯蘭教協會，2024; 馬善義，2013)。總結而言，在鄧小平上任後，由於急於恢復文革前的經濟及社會秩序，因此在宗教方面展現一定程度的包容性。另外若與改革開放前相比，1980 年代可謂新疆伊斯蘭教發展的自由期，黨中央給予當地宗教復興的機會，並允許各地重建宗教場所。然而，宗教相對的寬容僅維持短暫的時間，在 1990 年代開始，由於蘇聯解體，中亞鄰國紛紛獨立且該區域轉向由伊斯蘭教主導的意識形態，這也進一步推進新疆分裂主義的勢力，並造成地區動亂的事件層出不窮，使中國政府轉向更嚴格控管宗教活動的治理模式(趙力濤，2008)。

(二)新疆文字的恢復及教育政策

在改革開放期間，中國在新疆的另一項政策是恢復維吾爾的阿拉伯語字母系統並取代 1958 年以來使用之拉丁字母系統(Clarke, 2007)。在維吾爾族內使用阿拉伯字母已有將近七百年的歷史，而阿拉伯字母的採用也與維吾爾的伊斯蘭教信仰有關連性。中共建政初期曾決議協助少數民族完善文字，因此當時的民族語言工作者便以此為基礎嘗試改革維吾爾族所使用的複雜文字，有學者主張維吾爾語的改革是為了降低書寫困難度，然而應改成採用拉丁文字母亦或是斯拉夫字母在初期並沒有定論，直到 1959 年才確定採用拉丁文字母作為維吾爾族的新文字。然而在文革期間，新文字的推行受阻，導致新舊文字分別由不同世代的維吾爾族人使用的混亂局面出現。因此在 1983 年時，自治區第五屆人大常委決議停止使用以拉丁文字母為主的新文字，並恢復先前的阿拉伯字母(牛汝極，1997)。

在 1984 年，中國政府進一步修訂《民族區域自治法》，該法給予少數民族更全面的保護，例如第四十七條保障各少數民族在進行訴訟時有權可使用自己的族語或享有配置翻譯的保障。另外根據同法第三十七條規定也可看出中國對少數民

族教育方針的修訂，該條中提及政府開放有條件的使用少數民族文字的課本並使用族語作為授課語言，但同時政府也將安排漢語課程確保雙語政策得以持續進行。

總結而言，中央在 1980 年代給予少數民族一系列的優待政策，包括優先的大學入學權利等，而這種政策轉趨自由化也進一步推動相關語言教育的發展，因此 1984 年可謂新疆語言政策的重要分水嶺。儘管中國政府立法保障少數民族的語言，但有認為在實際行動上政府更強調提升少數民族的漢語水準，因為對官方而言漢語才具有實用性。在上述認知下，官方開始推動新疆地區的中文課程，並要求非漢族學生於小學時期接受中文的教學。換言之，新疆的語言政策更像是中文的單語教學，在維吾爾族的民族學校中的資源亦相較於漢族學校少，因此這也進一步促使維吾爾族父母傾向將孩童送往資源多且能更好融入漢族社會的學校 (Dwyer, 2005)。

(三)新疆文化遺產的保護

自改革開放後，鄧小平開始較過往重視新疆的文化遺產保護，因此在少數民族文化維護的相關議題也開始進入中央政府的議程。根據 1984 年發布之《中華人民共和國民族區域自治法》第三十八條規定，中央賦予自治區自主發展民族相關的文化事業，同時也提及由自治機關推動及保護民族的名勝古蹟與文化資產 (中國人大網，2005)。

此外，中國於 2000 年初加入聯合國教科文組織《保護非物質文化遺產公約》後於國內正式建立文化遺產保護的專門機構。在上述背景下，擁有豐富文化遺產的新疆也開始推動文化遺產保存的工作，包括以田野調查的方式紀錄新疆民族文化並藉此建立文化遺產的相關數據庫，而中國政府也在這段期間修訂相關法律如《中華人民共和國文物保護法》以強化文化保護的工作。然而，文革期間的十年

浩劫導致中國在文化資產維護的工作相當緩慢，針對文化遺產如喀什古城等地是直到 2010 年後才有相關立法的修訂並開始更積極的維護(樊傳庚，2006)。



參、政策的挑戰：恐怖主義的東山再起

中國政府透過政策扶持新疆區域的發展，並建設當地的道路及鐵路等交通建設，另外也開發新疆的石油等天然資源及推展教育計畫，這些措施不僅是為了讓新疆跟上中國其他城市的發展，另一個背後的原因是中國正嘗試讓新疆地區的少數民族融入中國的政治及社會體系。儘管仍會保留部分民俗習慣，但少數民族的這種獨特身分及文化可能會漸漸消逝，最終融入漢族主導的秩序當中，而這也是中國政府宣稱的中華民族(Fuller, 2003)。

然而，當中國嘗試以漸進式的方式控制新疆時，疆獨的勢力也逐漸壯大並在 1990 年代打亂中國政府原先的計畫。疆獨勢力的再次崛起有認為是因為中國政府在 1980 年代對外相對開放且宗教政策也較以往寬鬆。由於新疆是中國邊境線最長的省，因而成為中國向西開放的重要門戶，在改革開放時期更進一步與沿線國家建立經貿關係，例如一類及二類口岸的設立讓新疆邊境得以與他國有貨運及人員的往來，在上述的互動過程中也讓伊斯蘭的宗教思想得以廣泛傳播至新疆。此外，當時中國政府對參加朝聖的限制放寬，而讓信奉伊斯蘭教的新疆人民，得以透過更多管道接觸到他國的傳教活動，甚至有部分新疆青年前往海外留學，並在伊斯蘭組織創立的古蘭經學校學習相關的宗教課程(國務院新聞辦公室，2009; Castets, 2003)。在上述的種種因素下，也使那些信奉伊斯蘭教的維吾爾族人在彼此之間建立更強烈的認同及歸屬感，而這也成為疆獨勢力得以壯大的原因。

兵團恢復的時期正好面臨東突的恐怖勢力再次崛起，上述的恐怖勢力致力於建立獨立的東突厥斯坦國，這也導致新疆地區長期存在著提倡分裂主義的激進分

子，因此如何應對這種雙泛主義的壓力，⁶對中國政府而言是相當具有挑戰性的。儘管有兵團協助的維持穩定，但其一方面需要維護安全，另一方面又需確保經濟的建設，明顯難以再兼顧恐怖勢力的防範。



有鑑於層出不窮的恐怖攻擊案件，中國政府嘗試號召更多人力加入兵團，然而中國青年明顯對新疆邊防等民族工作興致缺缺，因此政府應如何吸引更多人民進入新疆成為當局關注的焦點之一(劉學鈞，2011)。除了人才不願流入新疆外，當地職工的生活條件差、薪資水準低，也成為兵團人口大量流失的原因之一，例如 1990 年代的兵團平均工資比全中國低大約 12%，且相關的比例並未有逐年改善的跡象，礙於生活條件艱困及自然環境惡劣的環境使兵團內部的人口增長幅度緩慢且缺乏凝聚力。此外，有學者指出儘管兵團自改革開放以來的二十年中帶動經濟的發展，但經濟增長的幅度相對有限，因為兵團主要是依靠投資來帶動當地發展，且資金的來源單一，主要是由中央提撥的國有資金，換言之，兵團在資金方面沒有「自己自足」的能力(劉以雷，2011)。

在 1990 年代初，中國政府意識到若不採取更積極的行動，則伊斯蘭激進派勢力將滲透新疆並破壞該地區的穩定性。另外，中國也擔憂新疆的反動分子將與鄰國串通，特別是當局發現哈薩克及吉爾吉斯等國提供難民庇護，甚至承認東突的存在，上述的種種作為均加深中央的危機意識。因此中央嘗試強化控制新疆的程度，並於 1996 年 3 月召開新疆維穩的工作會議，同時發布《中共中央關於新疆穩定工作的會議紀要》，該會議中的重要決策是中央將協助培養一批堅持黨的思想及基本理論的漢族幹部前往「援疆」(中國青年網，2015; Castets, 2003)。在工作會議結束後，中國於同年宣布進入第二次嚴打，這場嚴打不僅是針對犯罪活動，其也涵蓋一些非犯罪性的不穩定根源，其中包括對民間組織的清洗，只要被

⁶ 泛伊斯蘭主義、泛突厥主義

當局認定有危害國家安全及干擾社會秩序的嫌疑便需要擔負刑責。非犯罪活動的嚴打主要的打擊對象包含群體性事件、非法民間組織、反革命分子、民族分裂與宗教極端，換言之，這場嚴打可以被視為控制少數民族的一種方式，而中國欲透過「從法從嚴從快」的嚴打計畫達到控制人民之效，然而這可能僅在短期內有成效，若長期實施恐怕將帶來少數民族的反彈(王軍洋，2019)。此外，就國際而言，中國也需謹慎處理少數民族的問題，因為中國的國際合作對象包括那些以穆斯林為大宗的地區如中亞及中東，因此這等同於讓中國陷入相對棘手的處境，其必須在處理新疆少數民族及鄰國合作間找到適合的平衡(趙力濤，2008)。

第四章 政策效益



然而，經濟投資究竟如何影響新疆地區的安全穩定值得更進一步的研究。因此，為求更完整精確的研究，本章將更具體的探討中國政府的政策效益及其實際是上如何透過相關的政策維持新疆地區的穩定。另外，本章將 2008 年至 2020 年切為兩部分，即 2008 年至 2013 年和 2014 年至 2020 年，並深入探討兩時期的新疆政策變化並以個案作為具體例證。

本文的研究目的是探討中國政府在新疆地區的基礎建設投資是否有助於降低當地恐怖攻擊的發生，因此將分別從 2008 至 2013 年及 2014 年至 2020 年間各挑出一件死傷人數最多的案例作為研究對象。由於死傷人數相對較多的恐攻事件會對政府造成相對大的衝擊且影響深遠，因此挑選這類型個案不僅有助於理解政府短期內的應對方式，也有助於從長期的角度觀察相關的經濟投資等措施如何改善當地局勢。本文根據 Global Terrorism Database 分別選出 2009 年及 2014 年的兩個恐怖攻擊案件作為分析依據，並於第三節及第四節詳細探討之。

第一節 實證研究分析

本章以多元迴歸模型探討新疆的基礎建設投資是否有助於降低當地恐怖攻擊的發生可能性。觀察期為 2008 年至 2020 年，而為求更精確結果，本文將每年拆為四季，分別為 1 至 3 月、4 至 6 月、7 至 9 月及 10 至 12 月，綜合上述共計 52 筆數據。將各項變數納入多元迴歸模型，結果如下(表 4-1):

表 4-1 多元迴歸分析結果

恐攻案件	β 係數	標準誤	t	p-value	[95% CI]	VIF
固定資產投資	-1.27	4.71	-2.69	0.01**	(-2.21, -3.18)	2.78
外商直接投資	-9.43	1.14	-0.83	0.413	(-3.24, 1.36)	3.05
失業率	8.93	8.18	1.09	0.281	(-7.55, 25.4)	3.39
學校教育經費	-8.01	2.02	-3.97	0***	(-1.21, -3.95)	63.5
公共安全支出	-5.53	1.21	-4.56	0***	(-7.97, -3.09)	10.8
鄰國政治動盪指數	48.8	21.8	2.23	0.03**	(4.79, 92.9)	9.2
新疆人均GDP	0.026	0.004	5.66	0***	(0.01, 0.03)	60.6
常數項	-7.83	10.2	-0.76	0.449	(-28.5, 12.8)	
Observations	52					
R ²	0.594					
Adjusted R ²	0.529					
Durbin-Watson	2.547					

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

資料來源:作者自行整理

根據本文假設及操作方式，共有五項變數呈現顯著效果，其分別為固定資產投資、學校教育經費、公共安全支出、鄰國政治動盪及新疆人均 GDP。由於經濟的投資有助於提升當地的生活環境及條件，因此相關資金的挹注有助於穩定當地情勢。本文中的實證結果亦符合原先假設，即固定資產投資對新疆恐怖攻擊有顯

著的影響且其係數為負($p=0.01, \beta=-1.27$)，代表固定資產投資的增加有可能降低新疆恐怖攻擊的發生機率，更進一步言之，固定資產投資每增加一億美元，恐怖攻擊事件將減少 1.27 起。此外其他的控制變項如教育經費、公共安全支出、鄰國政治動盪及人均 GDP 也同樣呈現顯著效果。失業率及外商直接投資則未出現顯著的結果。

為了避免異方差性的問題，本文亦透過穩健標準誤進行調整，以消除異方差性帶來的可能誤差。調整後的結果顯示(表 4-2)，基礎設施投資對恐怖攻擊事件的負相關性又更加顯著，這也證明中國在新疆的基礎建設投資對該地區恐怖攻擊事件可能具有抑制的效果。

表 4-2 套用穩健標準誤的結果

恐攻案件	β 係數	穩健標準誤	t	p-value	[95% CI]
固定資產投資	-1.27	3.19	-3.97	0***	(-1.91, -6.24)
外商直接投資	-9.43	1.00	-0.94	0.352	(-2.96, 1.08)
失業率	8.93	4.79	1.86	0.069	(-0.727, 18.5)
學校教育經費	-8.01	3.07	-2.61	0.01**	(-1.42, -1.82)
公共安全支出	-5.53	1.58	-3.5	0.001***	(-8.71, -2.34)
鄰國政治動盪指數	48.8	27.57	1.77	0.083	(-6.69, 104.4)
新疆人均GDP	0.026	0.008	3.11	0.003***	(0.009, 0.043)
常數項	-7.83	6.39	-1.22	0.227	(-20.7, 5.06)
Observations	52				
R ²	0.594				

Note:

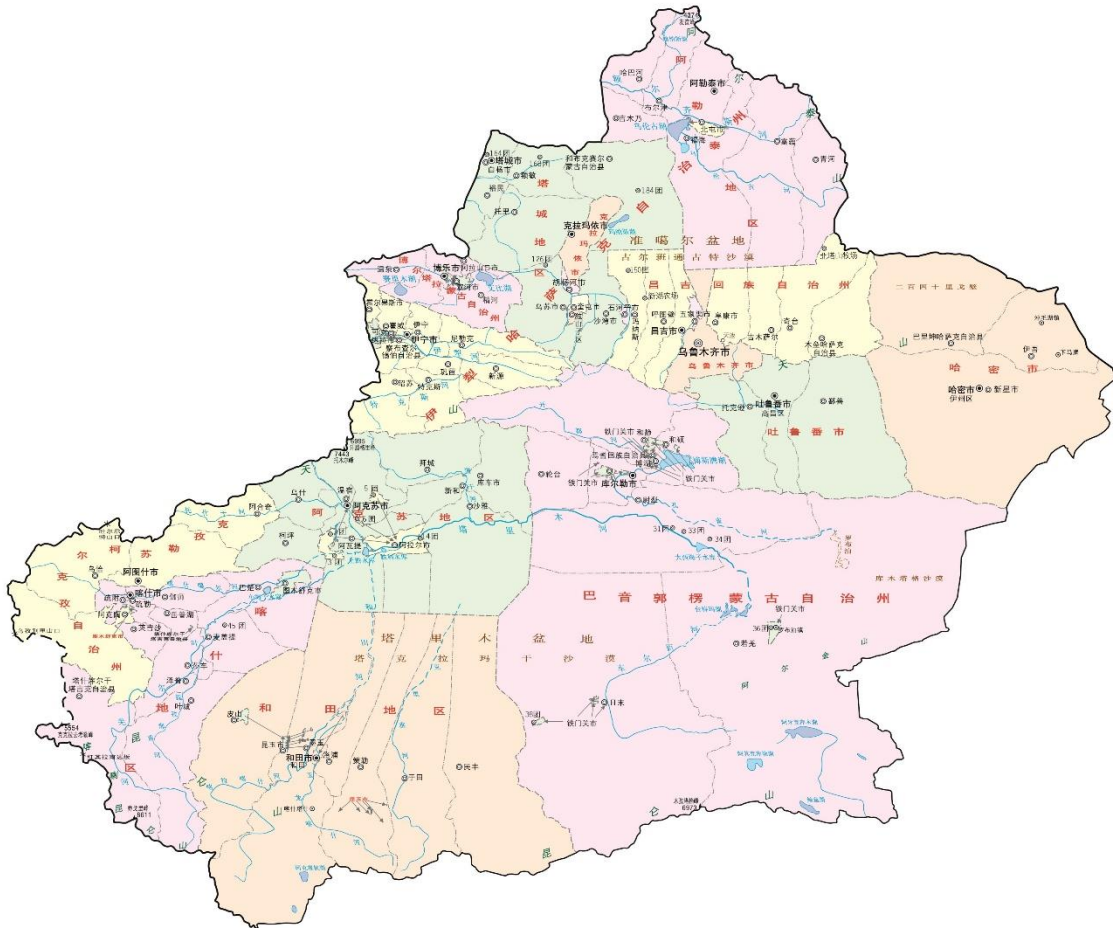
*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

資料來源:作者自行整理

第二節 新疆的少數民族治理情形



圖 4-1 新疆地圖



資料來源：新疆維吾爾自治區自然資源廳(2023)。新疆維吾爾自治區標準地圖。

https://xinjiang.tianditu.gov.cn/bzdt_code/bzdt.html，2024/12/10。

壹、基礎建設投資

一、新疆的天然資源與政府發展重心

19 世紀末可視為新疆基礎建設的發展起點，當時的清朝政府將新疆納為省份，並向下設置地方官員，其任用制度多以滿族官員為主，各族官員為輔。在經濟面則以農業為重點發展項目並採取減輕稅賦、補貼等改革措施(國務院新聞辦公室，2003)。延續至今，新疆現已成為中國一帶一路政策的跨國聯繫支柱，中國

政府將其視為連接中亞、西亞及歐洲的快速通道，因此新疆當地的基礎建設亦成為經濟發展的重點項目之一。



在中國的十個五年計畫中，可發現其將新疆視為第一級產業的發展重鎮，特別是中國近年來持續加大新疆的固定資產投資，除了引進科技化設備進行生產外，政府亦提供稅收和借貸的相關優惠政策，並採取「公司加農戶」及「訂單農業」等經營模式以促進新疆農業的產業化(國務院公報，2001)。為求更進一步的產業轉型，新疆自治政府於 2023 年 1 月提出八大產業集群的概念，八大產業分別為油氣生產加工、煤炭煤電煤化工、綠色礦業、糧油、棉花和紡織業、有機蔬果、畜產品及新能源材料。新疆自治政府嘗試強化產業鏈以推動新型工業化，並藉此創造新疆特色式產業(李楊、馬伊寧，2023; 李欣洋、楊睿，2024)。

新疆擁有相當豐富的資源，如石油、天然氣及煤礦等，再加上幅員廣闊的土地和長時間的日照，使新疆的太陽能及風力發電等再生能源具有極大潛力。就該地的煤炭而言，便擁有超過 2 兆的煤炭資源，約佔全中國百分之四十的煤炭量，中國當局亦積極的開發新疆地區的煤炭資源以穩定國內的電力，其中在 2023 年上半年，新疆的煤炭產量便高達 2100 萬噸(李龍、韓婷，2023)。當地的煤炭資源主要分布於北疆如阿爾泰、塔里木、準噶爾及吐魯番等地，此外各煤炭大區進一步劃分成不同的開發目標，如淮東地區著重於煤化工產業並由政府積極布局成立煤電及煤化工產業園區；吐哈地區專責於西煤東運計畫及煤電外送；庫拜地區的煤礦開採則用於當地發電、供熱及民用(李虎威等，2017)。

風力發電是新疆地區另一項具有潛力的資源，在十四五計畫的運行下，哈密市及吐魯番市成為新能源的聚集地。近年來，哈密市透過對外招商的方式吸引新興能源公司進駐，其中哈密高新技術產業開發區便是風力發電設備公司的主要聚

集地，在各相關企業持續的投資設備下，哈密市的風能產業鏈亦逐漸完善，截至 2024 年初，哈密市已擁有十三間風力發電廠，其規模已達 135 萬瓩，若加入在建項目，規模可超過 385 萬瓩(魏永貴，2023；李亞楠，2024)。吐魯番地區同樣擁有相當豐富的風能資源，由於吐魯番盆地恰好處於兩大風區之間——三十里及百里風區，因此在冷空氣的侵襲下再加上峽谷效應，使吐魯番地區的風力強勁進而有「陸地風庫」之稱(馬紅等，2022)。

二、基礎建設對新疆經濟的影響

在一帶一路政策下，政府積極地投入當地基礎建設，學者們亦開始關注基礎建設投資是否有助於提升新疆的整體經濟狀況。有研究指出社會固定資產投資可帶動新疆整體經濟發展，此外，新疆的畜牧業發展在短期內亦對新疆的 GDP 增長產生顯著的作用(趙玉寧，2018)。另有學者分析新疆恐怖主義對該地經濟的影響，研究結果發現恐怖主義活動會阻礙新疆的經濟表現，但固定資產投資和外國投資卻有助於新疆的經濟成長，特別是恐怖主義活動將提高固定資產投資，然而該研究未能進一步梳理恐怖主義活動與固定資產投資間的關係(Chen et al., 2021)。

儘管基礎建設及固定資產投資有提升當地經濟的可能性，但經濟投資的受益方有可能僅造福特定範圍的人民或族群，進而導致新疆地區的貧富差距擴大。新疆內部的南北疆發展程度不均，北疆的人口雖然與南疆比相對較少，但其生產總值卻佔超過百分之六十的新疆經濟總額(Shan, 2017)。上述的經濟不平等現象亦凸顯出漢族與其他少數民族間的發展差距，學者彭清認為新疆的民族分布相當明顯並以「大雜居，小聚居」的方式為主，其中南疆以維吾爾族為大宗，北疆則是漢族與哈薩克族。根據中國勞動力動態調查(China Labor-force Dynamics Survey)，維吾爾族從事非農業工作的比例僅約莫百分之二十，漢族則超過百分之七十，兩者間的差距相當顯著。多數維吾爾族因為長期從事農業工作，而更容易落入貧窮

階級(彭清, 2014)。另有學者透過勞動分割論的角度切入並主張新疆內部的族群劃分明顯可能源自於漢族長期壟斷高地位及高收入的職位, 相反地, 維吾爾族則大多處於低薪的勞動密集型產業。而長期的職業區隔除了讓維吾爾族面臨收入不平等與歧視外, 也會加劇漢族和維吾爾族間的緊張對立, 進而成為恐怖主義滲透的破口(Hasmath, 2018)。

貳、公共預算支出

由於地緣關係使新疆民族多元, 而多元民族同時也意味著文化、語言及生活習慣的差異, 因此新疆長期以來均處於不穩定的狀態。為了穩定該區域, 中國政府持續投入大量資金於公安機關, 並嘗試透過更強硬的控制手段嚇阻新疆地區的恐怖活動。具體的維穩方式是以層級式的警職體系維持新疆區域的穩定, 而近期中國政府亦嘗試招聘大規模的非正式警察, 上述的職位入行門檻較低, 因此也吸引部分維吾爾等少數民族加入, 進而達到穩定該區域的成效。總結而言, 中國依賴漢族及維族菁英作為控制新疆的窗口, 其中, 漢族負責連接新疆當地與中央的垂直關係, 而招募的維族菁英則負責與當地的少數族裔維持聯繫, 呈現水平式的關係。透過上述的運作形式, 有助於讓中央的政策成功向當地民眾傳遞, 同時也能快速掌握新疆當地的安全狀態(Xie & Liu, 2021; Zenz & Leibold, 2019)。

然而, 公共預算的持續增加及政府更高規格的嚴密監控是否能有效遏阻新疆內部的分離及恐怖勢力是近期學者相當關注的焦點之一。有學者認為維穩程度的提升可能同時提高在新疆區域經商的成本, 長期而言將產生負面效果(Zenz & Leibold, 2019)。換言之, 中國的維穩策略雖然可讓當局快速掌握並壓制異議, 但相對地成本也節節攀升, 例如財政支出及其他無形成本。此外, 中國提升當地維安的控制程度, 可能導致新疆區域出現官員採取非法暴力手段以壓制潛在的秩序擾亂者, 有學者認為地方官員需面來自中央的解僱壓力, 因此有更高的機率選擇

採取強硬鎮壓手段(Chen, 2013)。



參、教育政策

新疆的教育向來是外界所關注的焦點之一，有認為中國政府強化當地教育的目的是減緩國內的貧富差距問題及維持各民族的融合度；為了因應上述的目標，近年來政府積極提倡新疆的雙語教育，表面上以維吾爾語及漢語為主，但實際上漢語已逐漸成為教學的主要語言，維吾爾語則變相成為一門學科，而政府優先推廣漢語的主要原因是擔憂少數民族的漢語能力不足將會激化分離主義，因此導致政府原先的雙語政策，逐漸流於形式，真正的主流語言仍是漢語(Sunuodula & Cao, 2015; Zhang & Adamson, 2020; Zhao & Hu, 2014)。部分反對者認為政府增加教育經費的實際意圖是加速同化，使當地的少數民族被迫接受漢化並改變原有的民族身分認同，上述方式與中國的政治結構相呼應，該國在本質上仍偏向採取硬實力等強制手段來鼓勵同化及排外。因此政府在新疆推行語言政策期間，不乏維吾爾族學者等菁英份子採取公開(Zhao & Hu, 2014)或非公開方式向政府表達對政策的疑慮與批評，而這些人士也試圖提高維吾爾族人對於政策風險的認識並呼籲其共同採取抗爭行動(Baranovitch, 2022; Odgaard & Nielsen, 2014)。

此外，近年來引發國際討伐的新疆再教育政策也是中國當局推行族群融合的手段之一。根據研究人員的統計，新疆目前已有 100 萬名少數民族族裔被納入再教育體系中，政府在該地區透過分層式的社會控制網，例如監控系統、警察體系及非警察單位等強化對少數民族的控制，而政府會另外在較不穩定的區域安排更多的維安人數(Xie & Liu, 2021)。中國的再教育計劃實則是一種掌控意識形態及維持政權穩定的手段，因此該計畫實際的運作方式是透過設置愛國教育及普通話等相關課程以防範三項潛在威脅，分別為宗教極端主義、分裂主義及恐怖主義。這種壓制伊斯蘭文化的方式，其背後的核心思想及目的便是根除影響社會穩定的

潛在風險(Greitens et al., 2020)。



第三節 新疆政策: 2008 年至 2013 年

壹、政策背景與目標

中國在 2008 年至 2013 年之間進行相關的政策改革，改革的部分原因是源於 2008 年的金融危機。中國於 2007 年擠下歐盟躍升成為世界第二大的商品出口國，僅次於美國，而中國 2007 年的淨出口額佔國內生產毛額的三分之一，由此可見 2000 年代的中國相當仰賴於出口所帶來的經濟效益。此外，外國投資也是中國生產獲利及經濟成長的來源之一，根據 2007 年的統計，中國獲得七百五十億的外國資金並成為開發中國家內最大的外國直接投資接受國(Morrison, 2009)。然而對於外資及出口的依賴也導致中國受到 2008 年金融風暴的衝擊。根據中國估計，金融危機所帶來的經濟放緩導致兩千萬名的農民失業，相關的經濟衝擊也反映在中國的實質 GDP 增長，其從 2007 年的 13%減緩至 9%，而過去的研究亦發現年增長率低的國家將有更高機率發生社會及政治動盪(Alesina et al., 1996)。

更進一步言之，新疆在 2008 年至 2013 年之間的社會仍處於不穩定狀態，根據統計，新疆在這短短八年內便發生超過五十起恐怖攻擊案件，特別是東突厥斯坦在 2008 年發動數起獨立運動事件，使當地政府及警方受到傷害(LaFree et al., 2024)。此外，2008 年正值北京奧運的舉辦時間，因此中國當局相當看重各地區的穩定性。中國公安部於 2008 年 4 月曾對外宣稱成功破獲兩起密謀破壞北京奧運活動的恐怖攻擊案件，而官方表示這兩起案件的籌畫成員均由東伊運背後主導。

對於中國政府而言，新疆的政策重點主要以安全穩定為優先考量，而穩定的決定性因素便是當地的經濟條件。因此，在 2008 年至 2013 年之間，政府的目標是投入更多的經濟資源，並推動新疆的基礎建設及產業發展，其旨在透過民生條件的改善來促進民族團結，而官方將此發展模式定調為跨越式發展。在上述時間內，中國政府共計開設兩次中央新疆工作座談會，第一次座談會是 2010 年舉辦，而第二次則是 2014 年，儘管兩次會期分別由不同領導人舉行，但會議提出的總目標均相近，即確保新疆的社會穩定及長治久安。達成上述總目標的方式相當多樣，除了從教育著手外，中國也明確指出強化民生建設的重要性，並由經濟發展帶動社會團結(人民網，2014)。此外，上述這段期間正值中國前領導人胡錦濤的主政時期，其任內對於新疆恐怖攻擊事件的態度除了採取準軍事的鎮壓行動外，也同時推動新疆的經濟建設，例如在中央新疆工作座談會中，中央便提出富民固邊的新策略，並指出以經濟建設為中心，目標於 2015 年使新疆的人均地區生產總值達到全國平均水準(王維博、王婧、崔曉火，2010)。

貳、基礎建設投資的具體措施

中國在推動基礎建設方面在新疆自治區黨委第七屆全委會會議中，黨委書記張春賢提及新疆的基礎建設不完善，且經濟及區域發展不均，而唯有落實七大面向工作才有可能讓新疆長治久安，其中在基礎建設方面，張春賢認為應以水利、交通、通訊設施為建設重點(田雲鵬，2010)。

一、中國政府的資金挹注

2008 年金融危機爆發期間，時任國務院總理溫家寶，召開國務院常務會議並探討如何促進經濟的穩定成長。會議中確立中國將採取十項措施以擴大內需及經濟成長，當時的投資總額預計於 2010 年達到四萬億元，因此也稱為四萬億投資計劃。十項措施具體包括農村住宅區的改善工程、農村的基礎建設、西部鐵路

幹線的建設、醫療及文化教育的發展、環境保護工程、提高城鄉居民收入(國務院辦公室，2008)。這項政策不僅僅是為了擺脫金融危機帶來的經濟不穩定，更重要的是，當局嘗試將發展重心放在基礎建設，其中包括鐵路、公路等其他大型基礎建設。同時亦重於中西部的發展，旨在解決長期存在的貧富差距問題。新疆地區也包含在上述計畫的範圍內，特別是該地區相較其他東部城市，開發時間較晚，因此仍有許多基礎建設工程未臻完善。根據官方數據顯示，2008 年新疆地區的生產總值約為 4142 億元，在其他同級的 30 多個省市中排名倒數第七位，與 GDP 位居首位的廣東省差距超過 32,000 億元(國家統計局，2024)。

在四萬億計畫的驅使下，中央開始將資金投入中西部地區，因此新疆的基礎建設獲得持續且穩定的開發。以當地的運輸網絡為例，新疆於 2008 年發布投資計畫並預計需要 118 億的公路建設資金，其中基本建設重點項目投資約占 85 億，另外農村公路建設經費則是 30 億。整體而言，在政策驅使下，新疆的交通發展重點是建設更完整的高速公路網絡並強化農村公路建設，換言之，中國以烏魯木齊為中心點向外擴張交通路線，並拓展至運輸相對不發達的農村地區，其中包括南疆的喀什、和田及克孜勒蘇柯爾克孜自治州。對中國政府而言，新疆地區的交通建設將有助於提高經濟效益，例如加速當地天然資源開採進度等(新疆自治區交通運輸廳，2014)。

交通方面的建設及有效運作將引發一系列的連鎖效應，並帶動新疆的產業發展，因此相關的建設有助於提升區域發展及促進經濟的工業化，進而推動經濟的發展(Wang, 2009)。另外若進一步細分，交通投資對北疆及南疆經濟發展又有不同的影響程度，其中北疆地區的經濟促進效益高於南疆，有認為這是因為北疆本身即屬於新疆較發達的地區，因此政府投入交通建設資金將加速推動該地區第二、三級產業的發展，反之，南疆區域的產業主要以農業為主，再加上政府投入較多

資源於北疆，因此其相對基礎設施薄弱，進而影響交通運輸投資帶來的經濟效益(葛曉燕、張雄，2020)。



資金的挹注也成功帶動新疆的區域發展及緩解貧富差距，例如 2009 年的城鄉居民收入比由 3.2 比 1 縮小至 2.7 比 1。這種變化也代表政府的資金運用對新疆地區的發展有一定成效，並協助當地產業及農民朝著城市化的型態前進。此外根據統計，新疆地區的失業率也有逐年下滑的趨勢，在 2008 年為 0.92%，而到了 2014 年則降為 0.79%(人民網，2015; 新疆統計年鑑，2015)。

二、民生建設：扶貧與脫貧

中國國務院於 2001 年發布農村扶貧開發綱要，上述綱要以十年為單位，並強調透過經濟建設協助貧困地區的人民脫貧。黨中央期望透過計畫強化偏鄉地區各項基礎建設並以集中連片為原則，重點扶持中西部少數民族地區。此外，扶持的產業主要以農業為主，並透過區域劃分方式訂定主導產業。這項計畫可視為往後新疆地區發展的基礎，特別是南疆三地州在當時已被中央列為重點扶貧地區(國務院，2001)。截至 2005 年，新疆有二十七個縣被國家列為重點扶貧地區，其中大部分聚集在和田、喀什及克孜勒蘇。由於這些地區的環境相對惡劣，再加上地處偏遠，交通不便，因此產業的發展上仍主要以第一級產業為主，這也是該地長期處於貧窮狀態的原因(方珊媛，2005)。

根據國務院的農村扶貧開發綱要，新疆自治區政府於 2001 年的擴大會議提出「進村入戶，整村推進」，並提出於十年內使大多數貧困人口達到小康生活的願景。整村推進的具體方式是以重點村為單位並制定扶貧開發計畫，以建立完善的基礎設施及促進經濟文化的全面發展。中國政府運用村落的劃分方式讓貧困地區得以在短時間內聚集資金且直接將資金投入建設開發，而這種計畫背後的戰略

思想是實現物質、政治與精神文明的統一(孟戈，2006)。換言之，中國一方面嘗試帶動新疆的經濟發展，另一方面亦同步建構當地民眾的政治思想。

為了滿足新疆人民的需求，政府亦著重於民生工程，透過住宅、就業的保障，提升弱勢族群的生活品質。對中央而言，降低新疆地區暴動的主要方式便是提升當地經濟，創造共富的環境。因此，在 2008 年至 2013 年間，政府積極推動就業，其中一項目標是零就業家庭的清零工作，具體措施包括協助零就業家庭的技能培訓、鼓勵企業優先招攬零就業家庭、隨時跟蹤監控零就業家庭等。這項工作賦予政府官員更大的控制權，並以帶有強迫性質的方式讓當地人民勞動，特別是當公共服務機構無法解決特定的零就業家庭時，政府將直接介入並安置這些家庭。此外，當地亦創建實名制模式，並透過動態管理的方式來確保零就業家庭的消逝(潘瑩，2010)。

自 2000 年代開始，中國政府愈來愈重視新疆地區發展不均的問題，特別是南北疆的發展差異顯著，因此政府開始著重於南疆的扶貧工作。在具體措施方面，官方主要推動轉移就業的方式，將南疆的少數民族轉往其他地區進行勞務工作，例如在棉花等農產的盛產季節，中央曾將南疆人民調至北疆進行收成作業。另外，政府也透過勞動力輸出計畫，將南疆人民調至其他省份的工廠生產線，有認為這種方式不僅僅是為了減緩維漢的貧富差距問題，另一個意圖是為了操縱兩民族之間的分歧，進而使雙方處於競爭狀態，最終便可以成功地剝削和削減工資(Hess, 2009)。在 2010 年的中央新疆工作座談會後，官方更進一步強調全面推動新疆就業相關計畫(王忠山、陳虹、孫淑萍，2015)。換言之，中國較以往更積極推動南疆人民的就業穩定性，而為了落實之，中央選派合格的幹部作為推動政策的要員，其中遴選資格除了通雙語、懂政策外，還需要有良好的思想品德，亦即是維持中國政府的一貫作風——中華思想的宣傳與落實。此外，政府亦提及南疆應把漢語培

訓作為首要任務，並以弱勢族群如兩後生及青年作為培訓對象(新疆維吾爾自治區人民政府辦公室，2011)。



三、內引外聯：喀什經濟特區

依照經濟發展水準可將新疆分為兩大經濟區，第一個是以烏魯木齊為中心的北疆地區，政府長期在上述地方推進新型工業化設施，而北疆的奎屯市、獨山子區及烏蘇市亦被列為重點核心經濟區，因而有「金三角」之稱。第二個經濟區則是喀什、和田為中心的南疆地區。南疆長期處於相對落後的環境，且該地也是少數民族主要聚集處，因此中國於十一五計劃時期，將南疆列為重點扶持及發展地，期望透過經濟建設讓南疆得以逐漸跟上北疆的發展(司正家，2005)。因此在 2008 年至 2013 年間，另一項重點成果便是設立喀什經濟特區，而設立喀什經濟特區不僅是為了帶動南疆地區的經濟成長，更重要的是黨中央嘗試將該區域打造為向西開放的重要窗口。喀什地區是串聯中巴經濟走廊的重要通道，通過巴基斯坦後進入阿拉伯海及印度洋，換言之，喀什是中國貫穿南北發展的重要樞紐。

當局計畫於 2015 年完成喀什經濟特區的基礎建設，而該區的重點發展項目是多元導向的，並強調以高科技的方式改造原先第一級產業的生產模式，發展的產業包括農副產品加工、再生能源、進口資源加工、旅遊、生物技術、化工等。喀什經濟特區的設立彰顯出中國政府嘗試帶動南疆發展的意圖，同時亦確保中央每年均有固定的資金投入當地的基礎建設開發及補助當地企業的固定資產投資(國務院公報，2011)。此外，喀什經濟特區也可以被視為西部大開發政策的延續且也體現出中國積極對外營造「重視新疆開發」的形象，此舉的背後目的是為了吸引外資進入新疆，特別是當局發覺當地的基礎建設落後將成為外資流入的阻礙，因此選擇加速南疆的產業轉移，將該地打造為出口商品加工重鎮及商品集散地(羅慶生，2011)。

然而，在提倡經濟發展的同時，當局也須確保南疆地區的社會穩定，若該地持續處於動盪不安的狀態，則勢必讓外資及人才卻步。明顯的是，中國在 2008 年到 2013 年間仍著重於新疆的經濟發展，而忽略了當地的社會矛盾，因此也陸續爆發幾場恐怖攻擊事件。

參、案例分析: 2009 年烏魯木齊七五事件

儘管中國政府嘗試帶動新疆各地的經濟發展，但其過度關注於經濟及其所帶來的社會穩定效果，而忽略了長期存在的族群矛盾。政府雖然致力於協助維吾爾族的就業問題，但少數民族仍然從事低層工作且對於多數維吾爾族人而言，漢族相對擁有較多的資源，且由於漢族與維族的收入差距，使後者的生活品質提高速度緩慢。在種種心理不平衡的驅使下，使維族與漢族間的隔閡無形中加深，而當政府專注於經濟建設卻忽略人民間的實質平等及提供彼此理解的管道時，少數民族僅能轉向其他更激進的管道來吸引大眾關注(Howell, 2011)。

一、事件經過

2009 年 7 月 5 日，新疆烏魯木齊發生一起暴力衝突事件，根據官方統計，死亡人數將近 200 名，傷者則超過 1000 名。這場暴力衝突事件源於一場和平示威活動，抗議內容聚焦於政府並未採取積極行動處理廣東省維族工人遭襲擊的事件。在抗議活動進行期間，政府派出鎮暴警察驅趕抗議者，同時有目擊者宣稱警方對示威者施暴，並逮捕約 70 名參與者。在抗議者被驅散後，情勢急速惡化，示威群體開始向其他區域蔓延，並轉向對漢族居民發動攻擊。隨著暴力行為的升級，數百名維吾爾族青年手持棍棒、刀械等簡易武器，開始在烏魯木齊的維吾爾族聚集區及貧困地區隨機襲擊漢族居民，並縱火焚燒商店和公共設施。事態迅速惡化，最終政府增派大量的武裝警察進駐烏魯木齊才控制局勢(Human Rights Watch, 2009)。

對於這場暴力事件，官方聲稱是經過精心策劃，並指出事件背後有分裂主義勢力的支持。政府表示，暴力行為由外部勢力策動，並指控部分參與者來自烏魯木齊以外的地區，包括南疆等地。官方還宣稱，暴徒事先準備了武器，並在多個地點發起了隨機襲擊，目的是引發大規模的暴亂和社會動盪。儘管如此，事件的具體原因和責任仍然存在爭議，且也引發國際社會對於人權和民族問題的關注(新華社，2009)。

圖 4-2 七五事件地圖



資料來源: Human Rights Watch. (2009). We Are Afraid to Even Look for Them: Enforced Disappearances in the Wake of Xinjiang's Protests.

二、事件根源分析

事實上，廣東省工廠事件僅僅是暴動的導火線，對於維族人民而言，中國政府長期的不平等對待才是挑起恐攻事件的主因。如前述，中國於新疆地區啟動勞動輸出計畫，並將新疆部分勞動人口調離至其他省份。然而，部分維族人士認為政府正透過漸進式的漢化方式，讓維族與漢族通婚，最終達成完全漢化的目標。另外，過去五十年來許多漢族遷移至新疆並為當地建設提供勞力，但這些漢族未必接納維族文化，甚至變相地期望維族適應漢族文化，因此維族對於此類型的大漢族主義多有怨言。再者，維族與漢族之間的從事行業導致經濟收入差距逐漸變大，甚至為了配合政府的漢語教學政策，使維族人士失去工作，進而加劇心理不平衡感(Colin Mackerras, 2012)。根據新疆官方統計數據，漢族聚集的城市收入與維族聚集的農村收入也有顯著的差距，而相關的差距仍隨著時間不斷擴大，例如在 1980 年，城市與農村的收入僅有兩倍之差，但到了 2007 年卻提升至三倍。此外，中國政府也透過教育及限制宗教活動的方式讓維族無法自由的舉行宗教儀式，相關的限制在 2008 年有更嚴格的趨勢，由於該年度正值北京奧運期間，因此黨中央發起嚴打活動以去除三股勢力，⁷同時也頒布新規定限制宗教活動(Human Rights Watch, 2009)。

另一項引爆點是政府於 2009 年以城市規劃的名義強制居住於喀什老城的維族居民搬遷至他處，儘管當局宣稱喀什老城的拆除是舊城改造工程的一環，但其顯然未與當地居民充分溝通，而是以強硬態度施行拆除工程。對於維族人士而言，中央的作為形同漠視維吾爾文化，因為古城是世代承襲下來的百年遺產，在維吾爾文化中也象徵身分地位。因此政府的強制拆遷也間接引發維族不滿(張楠，2024)。

⁷ 暴力恐怖勢力、民族分裂勢力、宗教極端勢力

總結而言，中國政府在新疆地區積極推動發展建設，旨在促進當地經濟增長和提高社會穩定性。然而，在這一過程中，政府的發展政策過於側重經濟建設和基礎設施的提升，忽視了當地多民族之間深層次的文化差異、歷史矛盾與民族偏見。這樣的忽略加劇了不同民族群體間的矛盾與對立，反而使得社會穩定的目標難以實現。因此，儘管在經濟層面取得了一定的成果，但在民族關係和社會穩定方面卻面臨了更多挑戰和阻力。

肆、政策應對

七五事件的爆發對中國政府而言是相當衝擊的，這使其不得不重新評估和調整在新疆的政策。這場大規模的暴力衝突暴露了新疆地區民族關係的深層次矛盾，特別是維吾爾族與漢族之間的對立和不滿情緒，以及政府對社會矛盾的處理方式。七五事件發生後，中國政府深感事態的嚴重性，並迅速展開了一系列反應措施。

一、短期應對

七五事件爆發後，中國政府試圖在短時間內控制當地的消息，因此自那晚開始，官方全面封鎖新疆地區對外溝通的管道，其中包括網路、電話通信等。另外當局也嚴格控制新疆地區並進入全面維穩狀態，在交通安全方面，政府加強對各運輸站點的臨檢、安裝監控設備並對旅客進行全盤檢查(新疆維吾爾自治區交通廳，2009)。時任新疆維吾爾自治區主席努爾·白克力對外表示七五事件是由三股勢力策畫的暴力犯罪行為，應透過嚴懲方式震懾企圖分裂國家者，另外針對網路封控的措施，其則聲稱是各國均會採取的短期應對手段(新華社，2009)。

時任總書記胡錦濤提前結束訪歐行程並返回中國實地前往新疆考察。胡認為新疆與中國東部省份的發展差距源於多種不同的因素且社會矛盾的產生是因為社會生產跟不上快速成長的物質文化，而長期的落差感導致當地恐怖攻擊事件頻

傳(劉燈鐘，2010)。隔年五月中共第一次召開新疆工作座談會，胡錦濤於會中提及新疆仍存在分裂活動分子，而面對動盪，其仍堅持以經濟提升當地生活水準並達到長治久安的目標(關嶺，2020)。



曾有非營利組織訪談目擊者，而採訪後發現中國政府實際上透過武力鎮壓維族人士，並嘗試壓制維族任何反抗的聲量，甚至有許多維族記者及維族男性被任意拘捕。有認為中國透過全面封鎖消息的方式讓外界難以取得真實的恐怖攻擊資訊，且當局刻意宣傳維族人士對平民的攻擊，但卻迴避任何官方鎮壓維族的報導。上述舉動形同將維族人士貼上恐怖主義分子的標籤，並煽動大眾對維族的仇恨，進而使新疆地區的民族衝突更為嚴重(Uyghur American Association, 2010)。

此外，觀察中國自七五事件後的官方報導可發現，官媒報導的內容主要聚焦於譴責破壞和平的新疆暴力分子，同時在面對西方國家的相關質疑時，中方亦引用各國「網民」支持政府作為的相關言論替黨中央背書，然而這些言論的真實性卻無從查證(新華社，2009)。換言之，中國政府透過設定媒體議題的方式，試圖在大眾眼中建構出對自身有利的形象，並有效地操控國內外輿論。這一過程不僅是透過對事件的描述進行選擇性詮釋，還涉及政府對信息流通的嚴格管控，目的是塑造一個有利於其政治利益的敘事框架。

首先，在對外方面，中國政府將七五事件定義為暴力事件，強調其涉及破壞公共秩序的行為，而非一場具有正當性訴求的社會運動。政府選擇性地選取事件中的極端行為作為焦點，忽略或淡化其中可能反映的社會矛盾和群眾訴求，從而將其標籤為非法的暴動。此外，政府官員一致對外發聲，呼籲全體公民共同譴責這一暴力行為，進一步強化了事件與「恐怖分子」或「外部勢力操縱」的聯繫。中國政府巧妙地運用媒體議題設定的效果，將七五事件與外國勢力串連，這樣不

僅能讓國際社會看到中國面臨外部干預的困境，也能在國內營造出中國是受害者的形象。這一做法一方面將民眾的注意力集中在外部威脅和敵人身上，另一方面則消除了事件本身所反映的內部問題和社會矛盾，從而避免了更為複雜和敏感的討論(Chen, 2012)。

二、長期佈局

事發後隔年，原擔任新疆維吾爾自治區委員會書記的王樂泉被黨中央撤換，結束其近十六年的任期，隨後由張春賢接任相關職務。由於張春賢過去曾任交通部長且在任內曾推行多項農村公路建設案，因此中央指派張春賢擔任書記的可能原因是期望張能以過去的經驗加速新疆的基礎建設(人民網，2005)。張春賢上任後一個月，中共領導層開辦第一次新疆工作座談會，會中顯示當局仍傾向將新疆的恐攻事件全歸責於經濟發展的不足，並堅信唯有解決經濟困境才得以解決民族分裂主義者(Chung, 2018)。

在張春賢擔任新疆維吾爾自治區黨委書記期間，其提出了一系列旨在穩定和發展新疆的政策，並主張透過懷柔政策來治理新疆，推動經濟和社會的全面發展，以增強民族團結及有效應對該地區面臨的多重挑戰(新疆日報，2010)。在生活設施方面，張春賢積極推動新疆基礎設施的建設與改善。政府規劃了大量的新農村建設項目，並在各地設立了城鎮，力求通過完善的生活設施提升民眾的生活水準。他特別注重基礎設施的配套建設，包括道路、供水、供電、供氣等公共服務設施的建設，以提高當地居民的基本生活條件；在就業方面，政府對尚未就業的大學畢業生實施生活補助，緩解就業壓力。此外，也持續推行轉移就業的政策，促進新疆農村及偏鄉地區的勞動力流動，鼓勵勞動力向經濟發達地區轉移就業，以提升居民的收入水準和生活品質；在教育方面，張仍主張持續的擴大雙語教育政策，推動學前教育階段的雙語教育，並強調更早的漢語教育讓更多的少數民族學生在

接受教育的初期就能夠掌握國家通用語言；在社會保障方面，隨著國務院於 2009 年啟動新型農村社會養老保險制度，張春賢帶領的自治區政府也自 2010 年開始在新疆積極推動該項制度的落實，特別是在貧困地區的實施，並計劃在兩年內將這一制度擴展至全疆，力求解決農村老年人群體的基本生活保障問題，減少貧困地區的經濟壓力(新疆日報，2010; 吳國寶，2021)。

在七五事件後，中國政府開始更積極的發展新疆的基礎建設，對官方而言，特別是胡錦濤時期，發展便意味著更多的資金投入，並藉此加快新疆基礎設施的建設速度。根據交通運輸運行報告，新疆自治區於 2010 年獲得資金補助明顯有提升的趨勢，例如農村公路建設取得 42 億的資金，與七五事件發生前相比，多出約 10 億人民幣(新疆維吾爾自治區交通廳，2014)。

總結而言，在胡錦濤執政時期，面對新疆地區的民族問題和政治挑戰，中國政府採取了強硬與懷柔相結合的政策，應對民族分裂和社會穩定的雙重壓力。首先，在七五事件爆發後，中央除了在短期內採取準軍事行動以鎮壓及逮捕抗爭者，另外也在新疆工作座談會中提到促進民族團結、化解矛盾的重要性，上述剛柔並濟的政策也體現出中國追求新疆長治久安的戰略目標(張娟瑄，2024)。本文認為，相較於習近平上任後的政策，胡時期的政策相對寬容。然而在 2014 年後，除了安全形勢的惡化，習近平領導下的中央政府也逐步認識到，維吾爾族的文化、宗教和語言具有相對較強的區域性和封閉性，這使得維吾爾族群體的融合和現代化進程面臨較大挑戰。此外，習近平也意識到新疆的穩定不僅僅依賴經濟發展和基本民生改善，還需要進一步加強對維吾爾族文化和宗教的管理，以及對極端思想的打擊。因此，中央政府開始調整其治疆政策，從最初的「民族團結和優先發展」朝向更強調「治安穩定和文化滲透」的方向轉變，這一過程標誌著對新疆治理思路的根本性變革，而相關的政策改變也將於下一節具體探討(Rudelson &

Jankowiak, 2004)。



第四節 新疆政策: 2014 年至 2020 年

壹、政策背景與目標

習近平自 2013 年接任中國國家主席後，面對新疆日益複雜的安全形勢，其積極推動新疆的治理與發展相關政策。在習上任初期，新疆的恐怖襲擊事件層出不窮，特別是 2013 年至 2014 年間，曾發生多起暴力恐攻事件，而這些事件對當地的社會穩定和國家安全構成了嚴重威脅，若未能即時處理，將挑戰領導核心。為了應對這一情況，習近平於 2014 年積極走訪新疆，並與全國政協主席俞正聲共同考察喀什和烏魯木齊等地，以深入了解當地的民生狀況與安全形勢。在這一系列考察活動中，習近平參觀了當地的鄉村、學校、公安機關及各級單位，並與當地民眾進行了面對面的交流。透過實地考察，習近平對新疆的治理形勢有了更加深入的認識，也進一步強化了對新疆政策的指導。在短短一年內，習近平便對新疆政府發出超過三十次的指示，由此展現出他對新疆事務的高度關注，並凸顯出習對新疆問題積極與堅定的治理態度，無形中也強化了政府對新疆的控制程度(李斌、霍小光，2014)。除了實地走訪外，中央也提出《反恐怖主義法》，旨在從法治層面建構一個更全面的反恐法律框架。這項立法不僅是為了因應恐怖主義帶來的威脅，也象徵著中國在安全治理方面的控管力道大幅提升，特別是在習近平的領導下，政府加速了一系列法律改革和完善工作，以適應新形勢下的國家安全需求(董慧明，2015)。

習近平在新疆的政策依然延續前任領導人提出的主要目標，即「實現新疆的長治久安，維護社會穩定，推動經濟跨越式發展」。這一目標不僅體現了中國政

府對新疆地區發展的高度重視，也突顯了治安和穩定在新疆發展中的核心地位。自 2014 年起，中國政府加大了對新疆的反恐力道，並更加強調與重視新疆的維穩工作，特別是在當年度的第一次國家安全委員會議中，習提及涵蓋十一種安全內容的總體國家安全觀，上述觀點是以政治安全為根本，以經濟安全為基礎並以社會安全為保障來發展帶有中國特色式的國家安全道路。換言之，對於習近平而言，維持社會穩定不再是完全依靠經濟發展，而是要確保各面向的安全才有可能實現長治久安。緊接著在「亞洲相互協作與信任措施會議」第四次峰會中，習近平又再次重申打擊三股勢力且堅持零容忍的態度(新華網，2014; 董慧明，2015)。

習近平領導下的政府在新疆的安全治理方面投入了大量資源，並進行了各種的軍事、警察部署以及社會監控。同時，為避免外界過度關注中國政府的維穩政策，當局於 2014 年不再宣布全國公共安全的預算，僅公布中央整體開支，甚至進一步於三年後停止公布上述預算內容。研究指出習上任後維穩費用有逐漸攀升的跡象，並於 2017 年超過軍費，而上述的維穩費甚至未納入隱藏費用，例如新疆再教育營的經營費用及科技監控的費用等(歐錫富，2019)。

此外，隨著中國一帶一路倡議的提出，新疆作為這一戰略的核心交通樞紐之一，亦得到了大量的政策支持。習近平將新疆視為中國對外貿易的窗口，並大力促進與中亞、歐洲及其他地區的經濟合作。這使得新疆成為中國的西部貿易窗口，也再次凸顯其地理位置和經濟社會的重要性。

貳、基礎建設投資的擴展

2014 年，新疆的固定資產投資突破一兆，儘管當地的經濟發展狀況並未名列前茅，但其投資規模的增長速度卻位居全中國第二，這反映出中國政府在基礎設施建設、能源開發及交通運輸等領域的擴大投入，並且顯示出習近平上任後更

加著重新疆開發的意圖，特別是在 2014 年至 2020 年間的新疆基礎建設政策多與一帶一路的倡議密切相關，而這也是此時期中國政府的經濟戰略目標(新疆日報，2015)。

在 2014 年，新疆生產建設兵團副秘書長劉以雷公開提到幾項中央政府對新疆發展的關鍵支持措施，旨在加強該區域的經濟發展和社會穩定。劉以雷首先提到，中央政府將持續增加對喀什和霍爾果斯兩個經濟特區的基礎設施資金補助，這不僅有助於促進當地經濟發展，還將提升這兩個地區在絲綢之路經濟帶中的核心地位。第二，劉指出中央政府將增加國家內部預算對新疆基礎建設的投資比重，這也代表十三五時期將有更多的資金流入新疆的交通、能源、教育和公共服務等領域，並加強對新疆的轉移支付能力，進一步縮小東西部發展差距。第三，政府將加快新疆城市環保基礎設施的建設速度。由於過去新疆的城市基礎設施投資佔全社會固定資產投資的比例相對較低，這使得城市發展面臨一些環境問題和基礎設施薄弱的挑戰。為了改善這一狀況，自治區政府將逐步提高該建設速度及可動用資金。最後，劉以雷強調，政府將加速邊境口岸的建設，特別是喀什和霍爾果斯等經濟特區，以促進與中亞、歐洲的貿易往來，從而加強新疆作為亞歐貿易橋樑的戰略地位。這些政策將有效促進新疆區域的經濟融合，並鞏固新疆的重要窗口地位(人民網，2014)。

一、資金補助的持續擴大

在一帶一路倡議的推動下，中國加大了對新疆地區基礎建設的投資力度，特別是在習近平上任後，新疆地區的基礎建設投資呈現出更常態化和系統化的增長趨勢。這一發展不僅是經濟發展的需要，也是基於地緣政治考量和民族團結的戰略性措施之一。由於新疆在中國一帶一路倡議中的重要地位，該地區的基礎建設投資得到了中國政府的高度重視。自 2014 年以來，中國政府加大對新疆的資金投入，尤其是在交通、能源、通訊和城市基礎設施等方面的固定資產投資顯著增

長。這方面的固定資產投資除了有助於加強新疆與周邊國家的經濟聯繫外，也有助於促進當地經濟發展、改善民生、以及提升該地區的綜合競爭力。



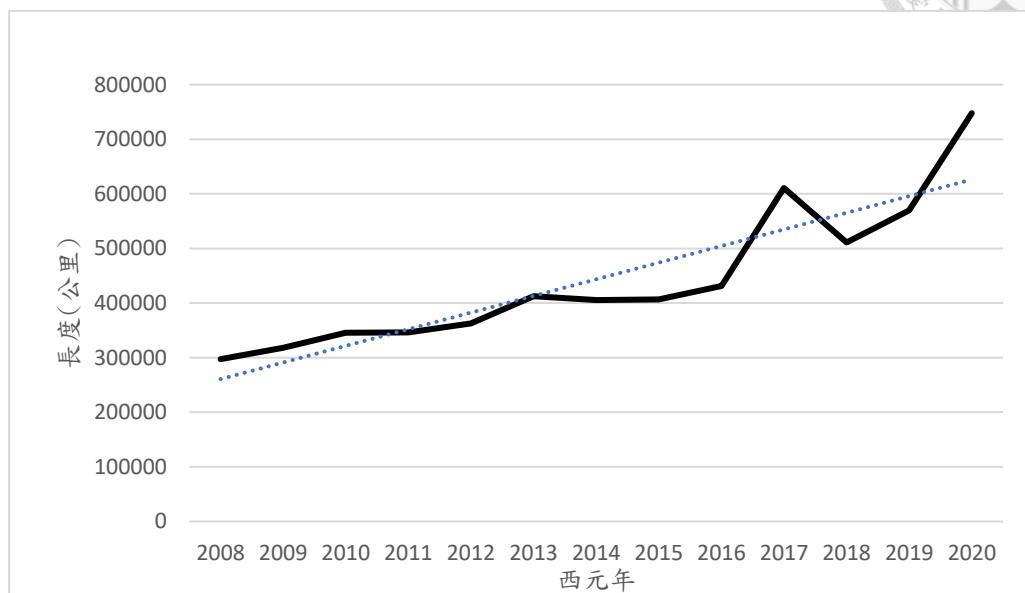
中國國家發展改革委於 2015 年發布《西部大開發重點項目前期工作專項補助中央預算內投資計劃》，這項計畫將補助一億元專款給予西部十二省和新疆生產建設兵團進行西部大開發的重點工作。這一措施是中國推動西部大開發戰略的重要項目，其旨在藉由專項補助資金，解決西部地區在重大項目儲備、規劃設計以及前期準備等方面的資金瓶頸(新華網，2015)。上述資金補助計畫實際上可以追溯到 2014 年的第二次中央新疆工作座談會。這次座談會對於新疆的發展具有深遠的意義，因為它顯現出中國政府對新疆發展的政策方向和戰略目標。座談會上，中央政府明確指出，新疆將被打造為絲綢之路經濟帶的核心區，並且強調該地區在中國西部發展中所扮演的關鍵角色。這一政策意圖不僅旨在提升新疆的經濟地位，還希望通過一系列綜合性措施，推動該地區的社會穩定與民族和諧，從而達成長期的國家安全與經濟發展目標(人民網，2015)。

隨著這一政策方向的确立，中央政府隨即成立了經濟核心工作領導小組，並指派專門的領導機構來負責協調和推動相關政策的落實。有鑑於新疆的穩定發展仰賴於發達的交通運輸，因此政府也明顯增加新疆運輸建設的投資。新疆在張春賢的帶領下，於 2015 年間著手規劃地鐵路線，同時也發布《新疆維吾爾自治區交通運輸「十二五」發展規劃》，其中點名將加速南北疆的高速公路建設並以烏魯木齊、霍爾果斯、喀什、哈密等地作為公路運輸的樞紐，使交通網絡更為活絡(中國共產黨新聞網，2015; 自治區交通運輸廳，2015)。下圖 4-1 是新疆交通運輸路線的總長度變化，從中可觀察到 2013 年後，交通運輸路線的長度增加幅度有約略上升的情勢。這一變化反映出中國在過去十年間在基礎設施建設方面進行了大規模的擴張，尤其是在交通運輸領域的投入。隨著新疆地區交通網路的逐步

建設，更多的偏遠地區得以連結，進而促進人員、經濟的往來。



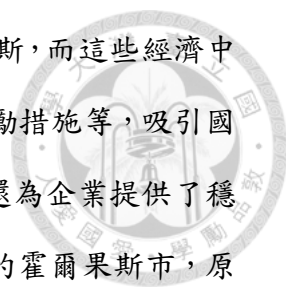
圖 4-3 交通運輸路線總長



資料來源：整理自新疆統計年鑑《2009-2021 年》

二、邊境口岸建設

在一帶一路政策的驅使下，中國政府更加重視新疆邊境口岸的建設，這不僅可以提升區域經濟合作，也同時可保障國家能源安全以應對全球地緣政治風險。首先，從能源安全的角度來看，中國近年來對外依賴的原油進口量逐年增加，尤其是來自中東、非洲等地。這些原油大多需經由麻六甲海峽進行運輸。然而，麻六甲海峽不僅是世界上最繁忙的航道之一，也是全球貿易中至關重要的通道，但同時也是容易受到地緣政治影響的區域。因此，發展新疆的邊境口岸便成為中國避險策略的一環，讓中國能夠在中亞區域開闢更為穩定的能源供應鏈，以減少對海上航道的依賴。此外，新疆與哈薩克、烏茲別克等中亞國家接壤，而這些國家大多擁有豐富的能源資源。隨著中國在中亞的經濟影響力不斷增強，中國能夠透過新疆的邊境口岸將這些能源帶進中國境內(穆沙江·努熱吉、何倫志，2016)。



新疆在近十多年間建立許多新興經濟中心如喀什和霍爾果斯，而這些經濟中心的目標是透過提供優惠的稅收政策、政府補貼和其他經濟激勵措施等，吸引國內外企業的進駐。這些政策不僅有助於促進當地經濟的發展，還為企業提供了穩定的經營環境和市場商機。舉例而言，位於中國與哈薩克邊界的霍爾果斯市，原本就是一個內陸港口城市，但隨著絲路經濟帶的投資流入，霍爾果斯成為備受矚目的焦點。該市不僅是中亞和歐洲之間貨物列車的主要出發地，還擁有中國首個跨境自由貿易區。在 2013 至 2014 年期間，霍爾果斯的經濟收入增長了 80%，這凸顯出絲路經濟帶所帶來的強大經濟驅動力。隨著政府對基礎設施的持續投入和貿易規模的不斷擴大，霍爾果斯未來幾年的規模將不容小覷，人口和企業數量也預計有顯著的成長。對於中國政府而言霍爾果斯是新疆地區經濟發展的亮點及發展絲路經濟的重要典範，因此該區域也成為近五年來政府大力宣傳的城市(Brown, 2016)。

霍爾果斯只是新疆眾多受益於一帶一路倡議的城市之一。事實上在習近平主政時期開始大規模興建新疆口岸，而各口岸的發展程度及貿易量也有差異。根據 2017 年的貿易數據，霍爾果斯口岸和阿拉山口口岸的過貨量佔新疆所有口岸的百分之九十以上，貿易額則超過百分之六十，另外上述兩個口岸主要用於進口石油、天然氣等資源。其他口岸如伊爾克什坦口岸、吐爾尕斯口岸、都拉塔口岸等則負責進出口其他貨物，其中包括日用品、水泥建材、金屬礦石、糧食、農副產品等。此外，為了加速口岸的貨運流通速度，政府亦投入更多資金建造一批功能性口岸，例如烏魯木齊國際陸港區及中歐班列的擴建等(李雪梅、閔海龍，2020)。

然而，儘管政府積極建設口岸以促進其發展，但口岸的真正繁榮仍需要更多時間和更高額的資金支持。這些投入不僅需要用來更新和汰換老舊的設備，還需要用於建設和擴展大型裝貨場、倉儲設施及其他物流基礎設施。這些設施的建設

能夠提高貨物處理效率，減少滯留時間，並且為口岸的運營提供更穩定的支持，但這些建設往往涉及巨大的財政支出與資源配置。更為重要的是，儘管在基礎設施方面取得了一定進展，但口岸繁榮的背後，還存在一個不可忽視的問題，那就是人才的短缺。由於許多邊境口岸位於自然環境極為艱苦的偏遠地區，這些地區往往交通不便、基礎設施落後，加上工作環境相對艱苦，氣候惡劣，這使得口岸難以吸引到高素質、高學歷和經驗豐富的人才。人才的不足將進一步影響口岸的運營效率和發展潛力(李雪梅、閔海龍，2020)。

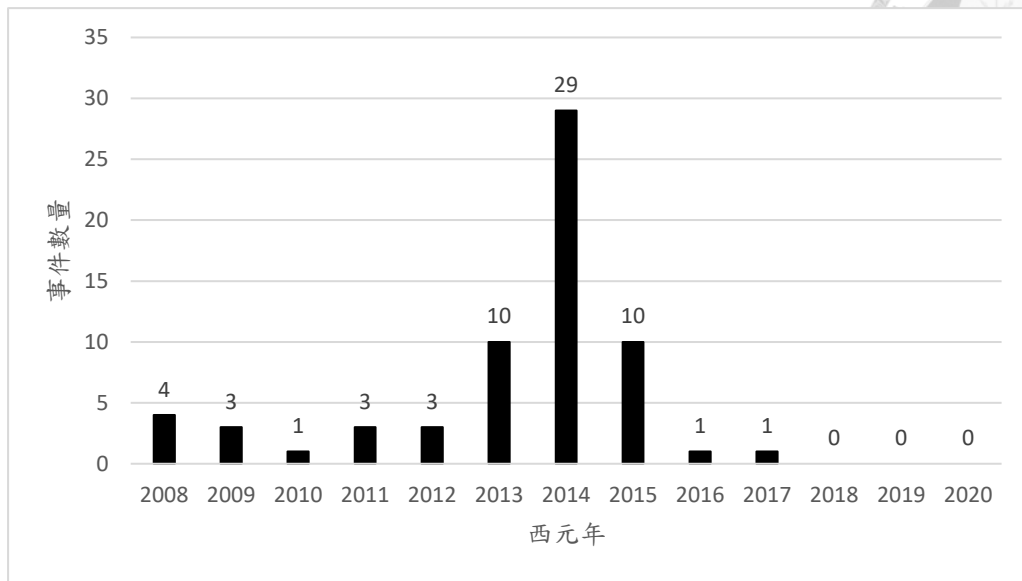
參、基礎建設投資對恐怖攻擊事件的影響

自新疆成為一帶一路開發重點區域以來，中國政府對該地的基礎建設投資顯著增加，旨在將新疆打造成連接中亞和歐洲的交通樞紐。照理而言，隨著政府的大規模投資與基礎設施建設，應該會促進當地經濟發展和提高就業機會，從而改善社會穩定，並減少社會矛盾。然而，短期內的情況卻與預期相反，新疆的安全形勢並未顯著改善，反而在某些時期，暴力事件和恐怖攻擊的數量達到高峰，尤其是 2014 年的五二二事件。但長期來看，自 2017 年三月份後，隨著政府基礎建設投資額的大幅增加、反恐措施的強化及實施高強度社會控制，新疆的恐怖攻擊事件顯著減少，直至基本歸零，顯示出政府政策逐漸奏效。

一、投資前期：恐攻事件頻繁

事實上，在中國一帶一路倡議推行的頭三年，恰逢新疆恐怖攻擊事件的尖峰時期(下圖 4-2)。這一時期的恐怖襲擊事件數量大幅上升，尤其是 2014 年，恐攻事件達到高峰，全年共發生 29 起恐怖攻擊事件。這一數據顯現出在一帶一路政策提出的初期，新疆的安全形勢仍然十分嚴峻，並且在一定程度上暴露該地區在社會穩定和恐怖主義防範方面的脆弱性。

圖 4-4 新疆恐怖攻擊事件數量



資料來源：整理自 Global Terrorism Database。 <https://www.start.umd.edu/gtd/>，2024/12/12。

2013 年至 2015 年之間的恐怖攻擊事件，除了數量上的顯著增長外，其襲擊形式也日益多樣化，從單純的暴力襲擊逐步向更多複雜的恐怖活動。這些恐攻事件大多集中在烏魯木齊及南疆城市，許多無辜市民成為恐攻的受害者，其中 2014 年的五二二事件是新疆歷史上相對嚴重的恐攻事件之一。2014 年 5 月 22 日，烏魯木齊市沙依巴克區發生一起震驚中國政府的恐怖攻擊事件。當時兩輛汽車在人流密集的早市隨機衝撞群眾，隨後爆炸，造成超過 130 人死傷。該事件不僅造成了大量的平民傷亡，更深刻暴露了新疆安全形勢的嚴峻性。習近平迅速對此事件回應，並於事發後當即發布指令，要求對新疆的反恐工作進行全面升級。習近平亦強調嚴懲恐怖份子並宣布新疆進入嚴打狀態(新華網，2014)。

事實上，習近平在事件發生前一天，正參加亞洲相互協作與信任措施會議第四次峰會，並在會議中提出了新亞洲安全觀，其強調亞洲各國應統籌維護傳統領域和非傳統領域的安全，尤其是針對恐怖主義的威脅，習近平在會議上首次公開表態，對三股勢力採取零容忍的態度，並強調要採取必要措施應對這些威脅，以

維護社會穩定和區域安全，而這也凸顯出習近平任內更加重視恐怖攻擊問題並強化提升社會控制的意圖(人民網，2014)。



在五二二事件發生後，新疆地區的社會穩定與政治秩序的管理變得更加緊迫，政府為了強化對局勢的控制並防範事態擴大，便立即要求所有正值休假期間的「三民幹部」緊急回歸各自派駐的村落。三民幹部是習政府時期開始推行的政策，這項政策是由新疆各級機關抽調二十萬名幹部並分三批次進入基層單位及駐村，在服務期間將持續進行「訪民情、惠民生、聚民心」活動。這項政策可被視為當局安撫新疆人民的方式之一，透過定期的下鄉訪視及籌措資金，讓農村得以興修基礎設施。然而三民幹部不僅僅是用於推動村落的基礎建設，他們的另一項工作便是倡導文明，儘管政府宣稱是向當地村民傳播現代文化，但實際上推廣工作無形中也是一種灌輸中國特色社會主義及國家統一思想的工具之一(中國青年報，2015; 人民日報，2014)。在推廣過程中，政府強調現代化與文明，但實際上這些活動也成為對當地少數民族，進行思想引導和政治教育的手段。幹部與當地村民的日常互動的同時，實際上也充當政府的眼線，監控民眾的思想動向，尤其是對可能存在的反政府情緒和民族分裂行為進行防範。這使得三民幹部除了是基層服務的角色外，還兼具政治監控和信息收集的功能，從而強化了政府對新疆地區的全面控制。

五二二事件後，南疆地區接連發生幾起恐怖襲擊事件，這一系列恐攻事件的爆發，不僅顯示出當地社會的極端不穩定，也引發人們對中國民族政策的激烈討論。多數人認為，這些事件的發生實際上反映了過去中國推行的民族政策並沒有成效，反而引發民怨。具體而言，主要有兩個原因促使這樣的反抗情緒加劇。首先，中央政府所制定的少數民族優待政策並未能在新疆地區獲得預期的認同。儘管政府提供了教育、就業等方面的特殊優惠政策，並強調少數民族的經濟援助和

文化保護，但這些政策並未有效地改變當地人民對政府的看法。雖然少數族裔在名義上享有某些特權，但在政府官員的組成和權力結構中，漢族人仍占主導地位。尤其在高級幹部職位上，漢族的比例遠遠高於少數民族，這種階級不平等加劇了當地居民的疏離感和不滿情緒(劉燈鐘，2014)。

此外，政府對宗教活動的管制也是引發矛盾的重要因素。儘管新疆地區有著深厚的伊斯蘭文化背景，當地的宗教自由仍受到政府嚴格的限制，這使得不少信仰伊斯蘭教的維吾爾族民眾感到自己宗教信仰受到侵犯，進一步加劇了對中央政策的反感程度；其次，自西部大開發以來，漢族人口大量遷入新疆地區，當地少數民族感受到身分被貶低，等同於政府對少數民族文化的邊緣化與同化。儘管政府宣稱這是「開發」和「現代化」的過程，但對當地少數民族而言，這樣的發展卻凸顯出漢族文化的優越性。大量漢族人口的遷入和對經濟資源的主導，使得維吾爾族等少數民族群感受到自己在社會、經濟和文化上的地位逐漸被削弱。這種不平等的現象，無論是在就業、教育還是社會地位上，都強化了少數民族的失落感與憤恨，進而激化其與漢族之間的矛盾。對當地少數民族而言，政府推進的現代化往往並不意味著包容和尊重文化的多樣性，相反地，是將其視為未開化的群體，進而造成民族間的隔閡(劉燈鐘，2014)。

二、投資後期：恐攻事件銳減

(一) 基礎建設投資的影響

在一帶一路的驅動下，中國政府在習近平的主持下決議投資 650 億美元於中巴經濟走廊的發展，資金的使用將分為短、中及長期計劃，並投入於能源、基礎建設、專業經濟區及工業園區的規劃。由於中巴經濟走廊的連結點正好是南疆地區，因此中國計畫增加基礎建設投資以加速建設白沙瓦—卡拉奇高速公路及瓜達爾東灣快速道路，並期望藉由基礎設施建設帶動沿線地區的經濟發展，進而確保

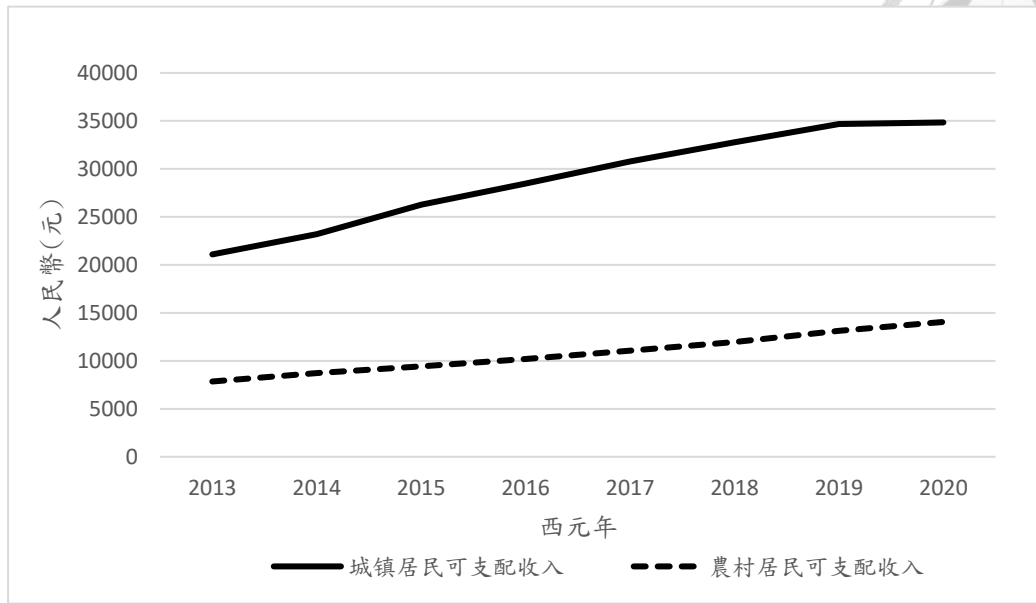
社會穩定與安全(人民網，2023)。



中國在經濟走廊的建設方面大力推動基礎建設投資，特別是在鐵路、公路及能源管道等設施。高額的基礎建設資金的投入不僅有助於提升國內的基礎設施水準，同時也有助於強化中國與歐亞市場的貿易鏈結。具體而言，這些建設項目將直接創造超過兩百三十萬個就業機會。這些就業機會不僅會讓當地居民的生活水準提高，還將促進整個南疆地區的經濟發展。新疆與多個中亞國家接壤，歷史上曾是多民族、多文化交織的區域，而隨著基礎建設的推進，新疆將成為重要的貿易與物流樞紐，更重要的是，經濟帶通過連接點也將有興盛發展的機會，進而降低和解決新疆地區的貧困率與就業問題。當居民收入水準提高，整體社會將變得更加穩定，這有助於削弱極端思想，避免恐怖主義的快速蔓延。對黨中央而言，維族青年將能夠獲得穩定的工作和收入，並更好的融入漢族社會。新疆地區的穩定與發展，無疑是中國政府所期望的雙贏局面，既能提升貧困地區經濟水準，又能從根本上減少恐怖主義和極端思想的傳播(Hussain, 2021)。

根據新疆統計年鑑中的資料，新疆的城鎮與農村居民每年可支配收入在2013年至2020年期間呈現穩定上升的趨勢(圖4-3)，然而，城鎮與農村之間的可支配收入差距並未顯著縮小。儘管整體收入水準有所提高，但收入差距的持續存在代表新疆地區的城鄉差距問題在這段期間並沒有顯著的改善。這也代表中國政府所推行的一帶一路經濟計劃，在提升收入水準方面有效果，但在縮短城鄉差距方面則效果有限。

圖 4-5 新疆城鎮及農村居民可支配收入



資料來源：整理自《新疆統計年鑑 2014-2021 年》

因此，本文認為中國的基礎建設投資，雖然有助於帶動新疆貧困地區的經濟成長，並提升居民收入及就業率，但在貧富差距的縮短方面仍須以其他手段輔助，而不能單純依靠基礎建設投資來改善之。

(二) 維穩工作的落實

在 2014 年，黨中央舉行第二次新疆工作座談會，參加者包括多位高級官員，而這場會議也出現重大的策略調整，與 2010 年第一次新疆工作座談會相較之下，第二次會議不再以經濟為核心，而是更為注重安全與穩定(Chung, 2018)。因此，當局的新戰略目標是以安全穩定為中心出發點並確保民族交融及共同體意識(新華網，2022)。在張春賢擔任新疆維吾爾自治區委員會書記期間，他主張的「柔性治疆」政策強調穩定與發展並重，試圖以懷柔和包容的方式處理新疆的民族關係。然而，隨著他在 2016 年被撤換並由陳全國接任，這一轉變被認為是中國對新疆問題態度的重大調整，從過去的相對溫和政策轉向更加強硬的治理方式。這一變動被不少學者解讀為黨中央對新疆問題的處理立場轉趨強硬的象徵，尤其是在新

疆治安形勢愈加嚴峻的背景下(Chung, 2018)。從 2010 年到 2016 年，張春賢的治理方式被批評為過於理想化和一廂情願。在接手王樂泉留下的民族對立和社會動蕩的局面，尤其是在 2009 年烏魯木齊七五事件後，社會矛盾和民族衝突達到了高峰。張春賢提出的柔性治疆政策，原本旨在藉由提高經濟發展、改善民生、加強民族團結來促進社會穩定。然而，這種溫和的策略並未能有效應對當時新疆日益複雜的安全形勢，尤其是隨後一段時間內一度頻繁爆發的暴力恐攻事件(侍建宇，2021)。

從 2013 年開始，這些「暴恐事件」的頻發顯示出新疆安全防控體系的嚴重漏洞，尤其是在高壓治安體系下，管理機制的慣性和反應能力顯得十分遲鈍，未能有效應對極端分子的活動。更具象徵性的事件如昆明火車站的砍人恐怖襲擊和北京天安門的撞車襲擊，這些重大暴力事件的發生讓外界對新疆的治安形勢產生了更大擔憂，也讓中央政府意識到，過於依賴柔性政策可能無法從根本解決問題。這些因素最終促使中共高層決定加強對新疆的管控，並選擇了陳全國這一強硬派人物來接任新疆一職，而這也代表著治疆政策的重大轉向(侍建宇，2021)。

習近平主政以來，中國政府加強了對新疆的反恐措施，尤其是設立和擴建再教育營。當局曾出面澄清新疆並沒有設置再教育營，而是依法設置職業技能教育訓練中心，同時當局也宣稱上述機構屬於學校性質，目的是預防反恐和去極端化思想，以徹底剷除恐怖主義。在機構內接受教育的學生將遵照「三學一去」的模式，即學習國家通用語言及文字、增強法律知識與職業技能，最終實現去極端化的目標。面對外界的質疑和批評，中國政府不僅強調這些措施是依法進行的，還試圖將其與國際反恐行動規範相結合，以證明其政策的合法和正當性。中方表示，這些去極端化教育政策具體落實聯合國《防止暴力極端主義行動計劃》，並符合《聯合國全球反恐戰略》等國際協議的原則。中國政府另外指出這些措施並非僅

僅是針對新疆地區，而是共同為全球反恐行動盡一份心力。中方亦強調，國際社會應該理解中國的特殊安全形勢，並支持中國在打擊恐怖主義和極端主義方面的努力(人民日報，2021)。



除了集中式的教育政策，中國政府亦透過立法的強化來打擊恐怖主義並穩定新疆社會。中國於 2015 年底通過《反恐怖主義法》，該法中界定恐怖主義活動，並嘗試透過更嚴厲的手段防治當局所認定的恐怖主義活動。隨後，新疆當局根據當地情況宣布一系列更為嚴格的地方性規定，這些規定進一步限制了宗教活動，特別是在公共場所舉辦的宗教相關活動。新疆的宗教事務條例也經過了大幅修訂，其中包括對宗教場所的管理、宗教人員的培訓及宗教活動的監管。這些法律和地方性規定被認為是中國政府維穩和打擊極端主義的一部分，但也引發了國際社會對宗教自由和人權的關切(Greitens et al., 2019)。

中國的反恐行動在 2017 年達到了高峰，這一年時任新疆維吾爾自治區黨委書記的陳全國提出反恐工作的六項原則，並強調預防恐怖襲擊的重要性。陳全國進一步指出，除了解決武器走私問題，還必須加強對恐怖主義分子的防範，尤其是要防止他們通過網絡或實體渠道與外界聯繫。對中國政府而言，外部的恐怖組織與國內的恐怖主義分子之間的合作與聯繫構成極大的安全風險，因此當局意識到必須在源頭上加以切斷。陳全國另外提及如何逐步防止恐怖分子的滲透。其中，中國對外來恐怖活動的應對不應僅仰賴於傳統的邊界管控，還需要建立起全面的監控系統，新疆作為中國西部的戰略要地，也是維吾爾族等少數民族的聚集區，這些群體中有不少人因宗教與民族問題受到極端思想的影響。為了有效防範恐怖分子的滲透和極端主義思想的擴散，中國政府在新疆地區部署了全面的監控體系，這套系統不僅對地面人員的流動進行即時追蹤，也會針對入境新疆的人員進行安全檢查(Greitens et al., 2019)。除此之外，當局亦對網路進行高強度的監控，特別

是在 2018 年，中國政府修訂了《新疆維吾爾自治區資訊化促進條例》，上述條例進一步加強對網路內容的審查，進而防止任何聖戰或分裂思想在新疆地區傳播(新疆人大網，2022)。



若與胡錦濤時期相比較，習近平同樣延續軍事鎮壓的手段，但在長期方面則選擇以多元化面向的方式逐漸控制新疆的少數民族。儘管追求長治久安的總目標不變，但習近平時期的手段又更加強硬，例如多項嚴格法規的發行及再教育營的設立等(張娟瑄，2024)。中國的這一系列措施顯示出其對新疆地區可能出現的恐怖主義威脅的警覺性較過去更高，同時也開始強調預防性工作的重要性。對於中央而言，這些政策不僅僅是維護國家安全的必要手段，也是保護新疆穩定和長期發展的關鍵。在這樣的背景下，中央政府對於新疆的管理變得愈加嚴格，尤其是在資訊控制、邊境防範、以及社會監控等領域，目的是要從根本上防止任何分裂思想或恐怖主義的滋生與蔓延，進而確保新疆地區在政府的可掌控範圍內。

三、小結

總結而言，由統計數據可發現新疆恐怖攻擊事件是在習近平上任後才得以緩解，甚至到 2017 年三月後，不再出現恐怖攻擊事件。一方面是因為習近平任內的一帶一路推行進一步讓政府投注更多資金於新疆並建立更完善的基礎建設。基礎建設的完善可以促進人員的快速往來，在某種程度上得以滿足當地人民的需求。

此外，除了基礎建設的完善，另一項降低恐怖攻擊的關鍵是習近平不再像過去領導人般僅僅強調經濟發展，相反地，習近平意識到基礎建設和其他經濟投資像對較難在短期內見到成效，因此若要迅速掌控新疆社會，使其恢復穩定，勢必須透過嚴密的社會控制，其中包括嚴格律法及漸進式的文化滲透與同化。換言之，中國從過去的被動應對恐攻，逐漸轉向主動預防之。



第五章 結論



壹、研究發現

本文的主要研究目的是探討中國政府在新疆地區推行的經濟政策，特別是基礎建設投資，是否有助於減少或控制恐怖攻擊事件的發生。新疆地處中國西北邊陲地帶，民族與宗教的複雜背景以及多次發生的恐怖襲擊事件，使該地區的穩定性成為中國政府重視的議題之一。在這樣的背景下，中國政府加大對新疆經濟資源的投入以促進社會穩定與和諧。本文透過迴歸分析及對相關政策的深入剖析，並發現基礎建設投資在減少恐怖活動方面的實際效果。

一、中國在新疆的基礎建設投資有降低恐怖主義盛行的效果

研究結果顯示，就長期而言，中國政府投入新疆的基礎建設資金確實能對當地的社會穩定產生積極影響。這些投資不僅能改善物質層面，也同時能提升當地居民的生活滿意度，從而減少社會的不穩定因素，並抑制極端思想的傳播速度。首先，這些基礎設施投資為新疆地區提供大量的就業機會，尤其是在交通、民生建設及經濟區的拓展等，這些就業機會有效地幫助當地居民改善經濟狀況，減少了因為貧困和缺乏就業而導致的社會不滿情緒。第二，隨著交通運輸網絡的完善使當地的物流與人員流動更為便捷，貿易往來及外資的引入將間接提升居民的生活品質並降低生活壓力。換言之，政府持續加大基礎建設的資金投入，將有效提升新疆貧困地區的發展，進而削弱極端主義思想，尤其是在缺乏資源和經濟困境的背景下，極端思想往往可利用人們對政府的不滿來迅速散布。然而，基礎設施建設的成效並非短期內便可以見效，其還需透過持續的投資及逐步的改善。但總結而論，這些基礎建設投資在提升居民生活品質、減少貧困與不滿情緒、以及促進社會和諧與穩定方面發揮重要作用。因此，中國在新疆地區的經濟建設確實有助於降低當地恐怖主義對政府造成的威脅。

二、若同時強化社會控制，則恐怖主義的抑制效果將更顯著

儘管基礎建設投資在減緩恐怖主義活動方面具有潛在的正面效益，但由於這類投資往往需要較長時間才能看到顯著成效，因此它並不能迅速解決短期內的安
全與穩定問題。基礎建設的長期效益，主要體現於改善當地居民的生活條件、促進經濟發展、增加就業機會等，這些都需要多年來的積累而非一蹴可幾。因此，中國政府深知僅依賴經濟手段是遠遠不夠的，尤其是在面對恐怖活動和極端主義威脅的情況下，必須同時強化其他方面的政策，從而更全面地控制新疆社會。除了加大基礎設施建設的投入，中國政府還進一步強化維穩手段，包括治安管理、提高警力部署、加大對宗教活動的限制等。除此之外，文化思想的灌輸和集中式教育也是政府的重要政策。這些手段的運用，也彰顯出中國政府對新疆的控制策略具有多元化和層次化的趨勢，其目的是藉由各個角度和層面來遏制恐怖主義的發展。

透過比較胡錦濤時期與習近平時期的政策，可以發現儘管兩任政府在新疆的總體目標是一致的，即強調長治久安及跨越式發展，但在具體的政策落實上，兩者存在顯著差異。胡錦濤時期，其政策更為注重經濟發展來達到社會穩定，因此其治疆政策相對保守，更多依賴的是經濟手段，這使得胡政府時期對安全問題的反應較為遲緩。然而，自習近平上任後，面對新疆日益複雜的安全形勢，尤其是恐怖襲擊的頻繁問題，政府的政策明顯變得更為強硬與高壓。習近平政府除了繼續加大基礎設施建設的資金投入外，還強化了社會控管，包括實施更為嚴格的封控措施、反恐法律的制定及網路監控等。這些政策凸顯了習近平政府在新疆的治理策略更側重於強硬的管理與直接干預，而不僅僅是依賴經濟發展與文化滲透。換言之，習政府時期的政策較側重於預防性手段。儘管現行中國的強硬民族政策受到外界詬病，且也有部分學者認為應避免壓制和強迫少數民族放棄原有的民族認同並提供和漢族平等發展的機會，但以目前趨勢來看，習政府將持續地以強硬

的控制手段來確保新疆在黨中央的眼皮子底下穩定成長。



貳、研究限制及未來方向

有鑑於新疆的部分資料取得相對困難，特別是在維吾爾族人口的相關數據方面，使得對該地區的精確分析和政策效果評估變得具有挑戰性。由於新疆地區的民族構成、宗教背景、經濟狀況以及社會治安等問題具有高度敏感性，相關數據常常受到政府的控管或限制，尤其是政府對恐怖活動的定義、受害者身份、恐怖攻擊的具體數字以及恐怖活動背後的原因等方面的信息披露並不完全透明。因此在進行深入研究時，容易面臨數據不足和信息封閉的困境，而僅能從政策及相關文獻來進行研究。另外在習近平主政時期的新疆局勢明顯較胡錦濤時期穩定，有認為這是社會控制下的結果，換言之習政府透過鎮壓等強硬手段解決新疆的恐怖主義，然而，礙於中國官方數據的不透明，較難以進一步確認是經濟投資抑或是社會控制在維持新疆穩定中扮演更關鍵的因素。在研究過程中，本文也發現在2017年3月份後便沒有相關恐怖攻擊事件的發生，這一現象是否完全是因為受到嚴密的社會控制與資金挹注而消逝，還是有其他隱藏的關鍵影響因素，值得未來進一步研究分析。

參考資料



壹、中文部分

一、專書

中共中央黨史研究室(2011)。中國共產黨歷史第二卷 1949-1978。中共黨史出版社。

中共中央黨校出版社(1997)。十一屆三中全會以來黨和國家重要文獻選編。中共中央黨校出版社。

牛汝極(1997)。維吾爾古文字與古文獻導論。烏魯木齊：新疆人民出版社。

李福生、方英楷(1997)。新疆兵團屯墾戍邊史。新疆科技衛生出版社。

周繼祥、蔡育岱、左正東、林泰和、孫國祥、張福昌、李俊毅、葉長城、趙文志、譚偉恩、王占璽、劉蕭翔、方天賜(2014)。中國大陸與非傳統安全。翰蘆。

林泰和(2015)。恐怖主義研究：概念與理論。台北市：五南圖書。

洪長泰(2023)。染紅中國：中共建國初期的控制政治。聯經。

國民經濟綜合統計處(2009)。新疆統計年鑑——2009。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2010)。新疆統計年鑑——2010。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2011)。新疆統計年鑑——2011。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2012)。新疆統計年鑑——2012。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2013)。新疆統計年鑑—2013。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2014)。新疆統計年鑑—2014。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2015)。新疆統計年鑑—2015。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2016)。新疆統計年鑑—2016。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2017)。新疆統計年鑑—2017。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2018)。新疆統計年鑑—2018。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2019)。新疆統計年鑑—2019。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2020)。新疆統計年鑑—2020。新疆維吾爾自治區統計局。

國民經濟綜合統計處(2021)。新疆統計年鑑—2021。新疆維吾爾自治區統計局。

國家統計局新疆調查總隊(2008)。改革開放三十年—新疆城市。北京:中國統計出版社。

張安福(2011)。清代以來新疆屯墾與國家安全研究。中國農業出版社:北京。

陳耀(2000)。西部開發大戰略與新思路。北京:中共中央黨校出版社。



新疆統計局(2005)。新疆五十年。北京:中國人民出版社。

劉以雷(2011)。西部大開發與新疆跨越式發展。北京:社會科學文獻出版社。

樊傳庚(2006)。新疆文化遺產的保護與利用。北京:中央民族大學出版社。

鄧小平(1994)。鄧小平文選第一卷。中共中央文獻研究室。人民出版社。

二、期刊論文

方珊媛(2005)。新疆國家扶貧開發重點縣的現狀與基本特徵。實事求是，2005(6)，38-39。

王忠山、陳虹、孫淑萍(2015)。新疆南疆地區就業問題研究。新疆財經，2015(1)，33-46。

王軍洋(2019)。防患未然:改革開放以來預控型綜治策略的興起——基於對 315 份中央文件的分析。社會科學，2019(4)，26-39。

司正家(2005)。我國區域經濟發展新格局與新疆區域規劃。新疆大學學報(人文社會科學版)，33(5)，10-15。

朴炳光(2013)。中國少數民族政策：擺盪於同化和融合之間。全球政治評論，2013(41)，25-44。

李江、柳瑩、吳濤、彭兆軒(2020)。新疆水庫大壩 70 年建設成就。中國水利水電科學研究院學報，18(5)，322-330。

李宏(2018)。新形勢下公共安全支出與社會穩定維護的實證分析。廣州大學學報(社會科學版)，17(4)，16-24。

李虎威、趙紅超、牙生·吾甫爾、亞爾買買提·台外庫力、呂金星、張曉雷(2017)。新疆煤炭資源科學開採發展趨勢與前景分析。煤炭工程，49(6)，20-22, 25。

李雪梅、閔海龍(2020)。「一帶一路」倡議下新疆口岸經濟帶發展問題及對策建議。對外經貿實務，4，18-21。

孟戈(2006)。不斷推進新疆扶貧開發的模式創新。新疆社科論壇，2006(2)，84-88。

孟維德(2012)。一個跨國犯罪研究的新議題—國際恐怖主義。涉外執法與政策學報，2012(2)，57-84。

林泰和、蔡育岱(2020)。恐怖主義、戰爭與組織犯罪：三種行為模式探討。全球政治評論，2020(69)，31-62。

馬紅、依再提古麗·米吉提、宋良變(2022)。吐魯番盆地近五年沙塵天氣特徵分析。氣候變化研究快報，11(5)，796-803。

張君週(2017)。《反恐怖主義法》對中國民航安保立法的影響。北京航空航天大學學報社會科學版，30(1)，37-45。

張娟瑄(2024)。中共「生存型國家利益」的政策變化：胡錦濤與習近平時期之比較。安全與情報研究，7(1)，1-40。

張登及(2009)。本體安全視角下的恐怖主義：以英國倫敦七七恐怖攻擊事件為例的分析。問題與研究，48(4)，67-93。

陳牧民(2019)。當前中國對少數民族政策的困境與西藏問題可能解決之道。台灣人權學刊，5(2)，103-108。

陳鴻鈞(2022)。中共「二十大」報告與國家安全。國防安全雙週報，48，49-53。

彭清(2014)。新疆經濟社會發展不平衡的特殊性、影響及成因探究。新疆大學學報，42(2)，1-6。

葛曉燕、張雄(2020)。交通基礎設施建設對經濟發展的影響。西部經濟管理論壇，31(3)，74-80。

董慧明(2015)。中國大陸《反恐怖主義法（草案）》評析。展望與探索，13(4)，26-32。

董慧明(2016)。中國大陸實施《反恐怖主義法》之涵義與影響。戰略安全研析，2016(129)，14-22。

趙力濤(2008)。中國的宗教復興與政策轉型。二十一世紀，109(10)，15-25。

趙月梅(2020)。堅持各民族一律平等。黨課參考，2019(22)，43-51。

趙玉寧(2018)。一帶一路背景下新疆經濟發展影響因素研究。應用數學進展，7(11)，1429-1439。

劉仁文(2013)。中國反恐刑事立法的描述與評析。法學家，2013(4)，45-55。

劉生龍、胡鞍鋼、王亞華(2009)。西部大開發成效與中國區域經濟收斂。經濟研究，2009(9)，94-105。

劉學鈺(2011)。再論新疆生產建設兵團。中國邊政，2011(188)，1-44。

劉燈鐘(2010)。中共中央新疆工作座談會之評析。展望與探索，8(6)，20-26。

劉燈鐘(2014)。由昆明車站事件看新疆少數民族保障。展望與探索，12(4)，30-36。

歐錫富(2019)。中國維穩費持續攀升。國防安全週報，2019(39)，22-26。

潘志平(2011)。中國對恐怖主義的研究述評。國際政治研究，8(3)，99-112。

穆沙江·努熱吉、何倫志(2016)。絲綢之路經濟帶戰略下新疆口岸的建設與發展。中國流通經濟，30(6)，34-39。

謝劍(1990)。試論中國大陸的民族識別工作及其問題。中國文化研究所學報，30(21)，313-329。

羅利華(2013)。中國各軍區生產建設兵團史研究(1968-1975)。兵團黨校學報，2013(3)，72-77。

羅慶生(2011)。絲路的再興－中共西出策略的現況與未來展望。展望與探索，9(5)，47-70。

蘭虹、馮濤(2002)。路徑依賴的作用:家庭聯產承包責任制的建立與演進。當代經濟科學，24(2)，8-17。

三、其他

人民日報(2014)。5·22 暴恐案續：新疆 74396 名駐村幹部取消休假。人民網。
<https://web.archive.org/web/20140528014131/http://news.163.com/14/0526/03/9T52QJ5800014AED.html>，2024/05/20。

人民日報(2016)。中央第九輪巡視回饋情況全部公佈。人民網。
<https://reurl.cc/adqlGY>，2024/06/13。

人民日報(2021)。關於涉疆問題的謊言與事實真相。人民網。
<https://reurl.cc/04g7qx>，2024/06/27。

人民網(2014)。第二次中央新疆工作座談會。<https://reurl.cc/8XKppy>，2024/06/28。

人民網(2014)。習近平：對三股勢力必須採取零容忍的態度。中國共產黨新聞網。<https://reurl.cc/864kvg>，2024/06/30。

人民網(2014)。絲綢之路經濟帶:新疆生產建設兵團優勢與機遇。
<https://reurl.cc/INkbRj>，2024/04/23。

人民網(2015)。“經濟核心區”建立帶來新疆鐵路發展新機遇。中國共產黨新聞網。<https://reurl.cc/RLn9nn>，2024/04/28。

人民網(2015)。中國政府新疆經濟社會發展情況白皮書。中國共產黨新聞網。
<https://reurl.cc/bY04v3>，2024/06/27。

人民網(2023)。中巴經濟走廊，構建充滿活力的發展帶。中國共產黨新聞網。
<https://reurl.cc/86l4gX>，2024/06/27。

中國人大網(2005)。中華人民共和國民族區域自治法。<https://reurl.cc/Nl9a2m>，
2024/04/22。

中國人大網(2020)。全國人民代表大會部門簡介。全國人民代表大會。
<https://reurl.cc/A24XzY>，2024/04/22。

中國伊斯蘭教協會(2012)。五十年大事紀精選。<https://reurl.cc/XRN3G7>，
2024/07/27。

中國伊斯蘭教協會(2024)。中國伊斯蘭教協會簡介。<https://reurl.cc/34pZ39>，
2024/09/25。

中國共產黨新聞網(2015)。三百多萬人的城市修地鐵 全國第一次。
<https://reurl.cc/r3lQ7E>，2024/06/27。

中國青年報(2015)。新疆 7 萬多名機關幹部脫崗一年入村進點。中國共產黨新
聞網。<https://pse.is/6q6vdp>，2024/07/28。

中國青年網(2015)。1996 年：中央對口援疆政策提出。<https://reurl.cc/MjG70L>，
2024/07/29。

中國政府網(2024)。中國民族。中華人民共和國中央人民政府。
https://www.gov.cn/test/2005-05/24/content_361.htm，2024/07/27。

中華人民共和國(2006)。中國的民族政策。中華人民共和國官方網站。
<https://reurl.cc/ZyLpO6>，2024/07/11。

中華人民共和國人事司(2022)。全國民委系統學習貫徹中央民族工作會議精神
輪訓班舉辦。中華人民共和國國家民族事務委員會。
<https://reurl.cc/5d4KQn>，2024/07/11。

中華人民共和國人事司(2022)。國家民族事務委員會工作職責。中華人民共和

國國家民族事務委員會。https://reurl.cc/nvLjld，2024/07/11。



中華人民共和國國務院新聞辦公室(2009)。中國的民族政策與各民族共同繁榮發展。中華人民共和國中央人民政府。https://reurl.cc/GjzvKA，2024/07/15。

中華人民共和國教育司(2024)。國家民委鑄牢中華民族共同體意識宣講團赴山西省晉城市宣講。中華人民共和國國家民族事務委員會。https://reurl.cc/WNRqWO，2024/09/01。

中華人民共和國農村土地承包法(2014)。中國人大。https://reurl.cc/lylL7E，2024/07/01。

中華人民共和國憲法(1982)。https://reurl.cc/E6aAK0，2024/07/01。

毛澤東(1956)。論十大關係。人民網。https://reurl.cc/E66490，2024/07/05。

王紅文(2020)。民族工作的「神來之筆」 邊疆治理的「扛鼎之作」—寫在興邊富民行動實施 20 週年之際。民族畫報。https://www.mzhb.com/7800.html，2024/07/05。

王維博、王婧、崔曉火(2010)。中央治疆方略：低調調整高調富民專業力量反思。中國新聞網。https://reurl.cc/ReMrpe，2024/07/11。

民族文化宮(2024)。民族文化宮簡介。民族文化宮官方網站。https://www.cpon.cn/cms/p/introduction.html，2024/09/11。

田雲鵬(2010)。張春賢：重點抓好七方面工作惠及新疆人民。中國新聞網。https://reurl.cc/34g6kR，2024/07/11。

石榴雲(2024)。2 月 1 日起施行！《新疆維吾爾自治區宗教事務條例》公佈。新疆日報。https://reurl.cc/VMqeAA，2024/07/11。

全國人民代表大會(2015)。中華人民共和國反恐怖主義法。中國人大網。https://reurl.cc/r5MaeN，2024/04/11。

安濤(2008)。改革開放 30 年新疆生產建設兵團步入良性發展軌道。國家統計局。 <https://reurl.cc/4dlqEX>，2024/04/11。

自治區交通運輸廳(2015)。新疆維吾爾自治區「十二五」交通運輸發展規劃。 <https://reurl.cc/oVD1Y1>，2024/04/18。

吳昊、秦晶(2018)。鄧小平心系新疆各族人民。中國民族報。 <https://reurl.cc/mykv1W>，2024/04/11。

吳國寶(2021)。推動農村社會養老保險制度不斷完善—訪中國社會科學院農村發展研究所研究員吳國寶。光明日報。 <https://reurl.cc/adpW1Y>，2024/04/21。

李亞楠(2024)。新疆大力發展新能源產業。人民日報。 <https://pse.is/5k4h8n>，2024/10/21。

李欣洋、楊睿(2024)。新疆：聚焦“八大產業集群”推進質量強區建設。新疆日報。 <https://reurl.cc/37K2n0>，2024/10/11。

李斌、霍小光(2014)。把祖國的新疆建設得越來越美好—習近平總書記新疆考察紀實。人民網。 <https://reurl.cc/465mMv>，2024/05/21。

李楊、馬伊寧(2023)。新疆：八大產業集群拔節生長推動新疆高質量發展。新疆日報。 <https://pse.is/5jca83>，2024/05/21。

李蒼舒(2020)。家庭聯產承包責任制從多方面促進減貧。中國國際發展知識中心。 <https://www.cikd.org/detail?docId=1602>，2024/05/21。

李穎(2023)。鄧小平與新疆生產建設兵團的恢復。黨史信息報。 <https://reurl.cc/Re2jqx>，2024/05/29。

李龍、韓婷(2023)。新疆煤炭產量增長產業鏈延長。新疆日報。 <http://xj.people.com.cn/n2/2023/0806/c186332-40521392.html>，2024/06/18。

辛聞(2015)。盤點少數民族優惠政策：擁有相對獨立立法權。中國新聞網。

<https://reurl.cc/ReYY36>，2024/06/18。



侍建宇(2021)。中共新疆黨委改組將更強化高壓治理路線。國防安全研究院。
<https://reurl.cc/XRO070>，2024/09/30。

馬佳(2021)。內地辦學為民族地區發展培養人才。中國教育新聞網。
<https://reurl.cc/VMYyNn>，2024/09/30。

馬善義(2013)。回想《文革》前的三次朝覲－慶祝中國伊協成立六十週年。
<https://reurl.cc/g6pEaL>，2024/10/11。

國家民族事務委員會(2006)。社會主義時期是各民族共同發展繁榮的階段。中
央人民政府門戶網。<https://reurl.cc/8X62pd>，2024/10/11。

國家民族事務委員會(2020)。陳小江任國家民族事務委員會黨組書記。國家民
族事務委員會新聞中心。<https://reurl.cc/rvreKx>，2024/09/11。

國家民族事務委員會(2024)。中國民族。中央人民政府門戶。網
<https://reurl.cc/rv3gQE>，2024/09/11。

國家統計局(2024)。地區生產總值。<https://reurl.cc/93jgev>，2024/09/20。

國家發展改革委員會、國務院西部地區開發領導小組辦公室(2007)。西部大開
發“十一五”規劃》。

國務院(2000)。國務院關於成立國務院西部地區開發領導小組的決定。國務院
公報。<https://reurl.cc/Klq8Qq>，2024/08/31。

國務院(2001)。中國農村扶貧開發綱要(2001—2010 年)。中華人民共和國中央人
民政府。<https://reurl.cc/QE08Xo>，2024/08/31。

國務院公報(2001)。中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱
要。中華人民共和國官方網站。<https://reurl.cc/805L8o>，2024/08/31。

國務院公報(2011)。國務院關於支持喀什霍爾果斯 經濟開發區建設的若干意見。中華人民共和國中央人民政府。<https://reurl.cc/93gAgn>，2024/08/20。

國務院新聞辦公室(2003)。新疆的歷史與發展。中華人民共和國官方網站。<https://reurl.cc/xL14WL>，2024/08/18。

國務院新聞辦公室(2009)。新疆的發展與進步。<https://reurl.cc/MjLGXK>，2024/08/18。

國務院辦公室(2008)。國務院常務會議部署擴大內需促進經濟成長的措施。中國政府網。<https://reurl.cc/Mjaaa3>，2024/08/18。

張楠(2009)。新疆喀什老城改造風波。美國之音。<https://reurl.cc/Llv7Za>，2024/08/05。

張曉鬆、朱基釵(2022)。習近平：共建“一帶一路”，新疆不再是邊遠地帶，而是一個樞紐地帶。中國共產黨新聞網。<https://reurl.cc/r5Mlax>，2024/08/05。

郭楨(2009)。共和國的足跡——1999 年：西部大開發。新華社。<https://reurl.cc/93x62v>，2024/08/02。

陳振凱(2018)。習近平談構建人類命運共同體。中國共產黨新聞網。<https://reurl.cc/Rezv0Z>，2024/08/02。

黑宏偉(2024)。新疆自貿試驗區建設風鵬正舉。新疆日報。<https://pse.is/5qjcmp>，2024/08/02。

新華社(2007)。胡錦濤在中共第十七次全國代表大會的報告全文。<https://reurl.cc/xvAx0e>，2024/09/04。

新華社(2009)。“7·5”事件已造成 197 人死亡 新疆整體形勢正轉好。中華人民共和國中央人民政府。<https://reurl.cc/1bnGk9>，2024/09/04。

新華社(2009)。海外受眾：國際台報道讓他們了解“7·5”事件真相。中華人民共和國中央人民政府。<https://reurl.cc/adpvgD>，2024/09/04。

新華社(2009)。新疆的發展與進步。國務院新聞辦公室。
<https://reurl.cc/4d8ey3>，2024/09/19。

新華社(2009)。暴行顯示了什麼——烏魯木齊"7·5"事件採訪思考。中華人民共和國中央人民政府。<https://reurl.cc/nvQZDl>，2024/09/19。



新華網(2014)。習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路。中國共產黨新聞網。<https://reurl.cc/V0p5oZ>，2024/09/20。

新華網(2014)。習近平對新疆烏魯木齊市「5·22」暴力恐怖案作出重要批示。
<https://reurl.cc/04g3El>，2024/09/30。

新華網(2015)。發改委安排1億元專款支持2015年西部大開發重點項目前期工作。人民網。<https://reurl.cc/Nb1xRk>，2024/09/19。

新華網(2022)。習近平在新疆考察時強調 完整準確貫徹新時代黨的治疆方略 建設團結和諧繁榮富裕文明進步安居樂業生態良好的美好新疆。人民網。
<https://reurl.cc/8XrR7y>，2024/06/11。

新華網(2023)。中國人民政治協商會議第十四屆全國委員會委員名單。中國人民政治協商會議全國委員會。<https://reurl.cc/VM4pMn>，2024/04/19。

新疆人大網(2022)。新疆維吾爾自治區資訊化促進條例。新疆維吾爾自治區人大常委會。<https://pse.is/6q7wwr>，2024/08/21。

新疆日報(2010)。張春賢表示：今後諸多改善民生項目惠及全區人民。中華人民共和國中央人民政府。<https://reurl.cc/xvYr1b>，2024/09/19。

新疆日報(2015)。新疆:2014年固定資產投資破兆元增速居全國第二。中華人民共和國中央人民政府。<https://reurl.cc/p9n5Yb>，2024/09/19。

新疆日報(2022)。家庭農場「上榜」後可獲得扶持。新疆維吾爾自治區農業農村廳。<https://reurl.cc/A2p49Z>，2024/03/11。

新疆自治區交通運輸廳(2014)。2008年度新疆交通經濟運行分析報告。新疆維

吾爾自治區官網。<https://reurl.cc/Mjq8r3>，2024/03/12。



新疆自治區交通運輸廳(2014)。2010 年新疆交通運輸經濟運行分析及 2011 年交通運輸經濟運行目標。新疆維吾爾自治區官網。<https://reurl.cc/8XdalM>，2024/03/12。

新疆維吾爾自治區人民政府辦公室(2011)。關於加強農業富餘勞動力在疆內跨地區有組織轉移就業工作的通知。新疆維吾爾自治區人民政府。<https://reurl.cc/7dOKrd>，2024/03/20。

新疆維吾爾自治區交通廳(2009)。2009 年三季度新疆交通經濟運行分析報告。新疆維吾爾自治區官網。<https://reurl.cc/9321N8>，2024/03/12。

新疆維吾爾自治區自然資源廳(2023)。新疆維吾爾自治區標準地圖。https://xinjiang.tianditu.gov.cn/bzdt_code/bzdt.html，2024/03/12。

楊聖敏(2017)。民族區域自治制度保障國家統一和民族進步。人民日報。<https://pse.is/6dprw>，2024/03/21。

趙春山、楊開煌、陳忠信、李園芬(2002)。中共「西部大開發」之綜合評估。行政院大陸委員會委託研究。

潘瑩(2010)。新疆將對零就業家庭動態"清零" 24 小時解決就業。新華社。<https://reurl.cc/VMkx6A>，2024/06/21。

魯寧、班永杰(2021)。鄧小平與新疆生產建設兵團屯墾戍邊事業發展。<https://reurl.cc/93Wz2X>，2024/07/12。

鮑丹(2005)。交通部長張春賢考察山西農村公路建設狀況。人民網。<https://reurl.cc/DIN535>，2024/07/12。

魏永貴(2023)。新疆哈密風電裝備業：龍頭帶動，中小微企業入鏈發展。新疆日報。<https://reurl.cc/E4>，2024/07/12。

關嶺(2020)。七五事件痛定思痛胡錦濤首創新疆工作座談會。香港 01。



貳、外文部分

一、專書

Charters, D. (1991). *Democratic Responses to International Terrorism*. Brill Nijhoff.

McMillen, D. H. (2009). *China, Xinjiang and Central Asia*. Routledge.

Mulholland, J. (1991). *The Language of Negotiation*. Routledge.

Rudelson, J., & Jankowiak, W. (2004). *Xinjiang: China's Muslim Borderland*.
Routledge.

Sunuodula, M., & Cao, Y. (2015). Language Learning and Empowerment: Languages in Education for Uyghurs in Xinjiang. In A. Feng & B. Adamson (Eds.), *Trilingualism in Education in China: Models and Challenges*. Springer Dordrecht.

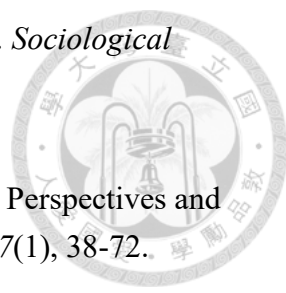
二、期刊論文

Adelaja, A., & George, J. (2020). Is Youth Unemployment Related to Domestic Terrorism? *Perspectives on Terrorism*, 14(5), 41-62.

Ades, A., & Chua, H. B. (1997). Thy Neighbor's Curse: Regional Instability and Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, 2(3), 279-304.

Aksoy, D., Carter, D. B., & Wright, J. (2012). Terrorism In Dictatorships. *The Journal of Politics*, 74(3), 810–826.

Alesina, A., Özler, S., Roubini, N., & Swagel, P. (1996). Political Instability and Economic Growth. *I*(2), 189-211.

- 
- Badey, T. J. (2002). The Role of Religion in International Terrorism. *Sociological Focus*, 35(1), 81-86.
- Bahgat, K., & Medina, R. M. (2013). An Overview of Geographical Perspectives and Approaches in Terrorism Research. *Perspectives on Terrorism*, 7(1), 38-72.
- Bandyopadhyay, S., Sandler, T., & Younas, J. (2014). Foreign direct investment, aid, and terrorism. *Oxford Economic Papers*, 66(1), 25-50.
- Baranovitch, N. (2022). The “Bilingual Education” Policy in Xinjiang Revisited: New Evidence of Open Resistance and Active Support among the Uyghur Elite. *Modern China*, 48(1), 134-166.
- Berntzen, L. E., & Sandberg, S. (2014). The collective nature of lone wolf terrorism: Anders Behring Breivik and the anti-Islamic social movement. *Terrorism And Political Violence*, 26(5), 759–779.
- Blomberg, S. B., Hess, G. D., & Weerapana, A. (2004). Economic conditions and terrorism. *European Journal of Political Economy*, 20(2), 463-478.
- Brockhoff, S., Krieger, T., & Meierrieks, D. (2015). Great Expectations and Hard Times: The (Nontrivial) Impact of Education on Domestic Terrorism. *The Journal of Conflict Resolution*, 59(7), 1186-1215.
- Brown, R. (2016). Where will the new silk road lead? the effects of chinese investment and migration in xinjiang and central asia. *The Journal of Politics and Society*.
- Chen, M., Zhang, Y., & Tian, Y. (2021). Analysis of investment effect in Xinjiang from the perspective of nontraditional security. *Personal and Ubiquitous Computing*, 27(4), 1573-1583.
- Chen, N. (2012). Beijing's Political Crisis Communication: an analysis of Chinese government communication in the 2009 Xinjiang riot. *Journal of Contemporary China*, 21(75), 461-479.

Chen, X. (2013). The Rising Cost of Stability. *Journal of Democracy*, 24(1), 57-64.

Chung, C. P. (2018). China's Uyghur problem after the 2009 Urumqi riot: repression, recompense, readiness, resistance. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 13(2), 185-201.

Colin Mackerras. (2012).

Causes and Ramifications of the Xinjiang July 2009 Disturbances *Sociology Study*, 2(7), 496-510.

Elbakidze, L., & Jin, Y. H. (2015). Are Economic Development and Education Improvement Associated with Participation in Transnational Terrorism? *Risk Analysis*, 35(8), 1520-1535.

Evans, O., & Kelikume, I. (2019). The Impact of Poverty, Unemployment, Inequality, Corruption and Poor Governance on Niger Delta Militancy, Boko Haram Terrorism and Fulani Herdsmen Attacks in Nigeria. *International Journal of Management, Economics and Social Sciences*, 8(2), 58-80.

Finkel, E. (2015). The Phoenix Effect of State Repression: Jewish Resistance during the Holocaust. *American Political Science Review*, 109(2), 339-353.

Flint, C., & Radil, S. M. (2009). Terrorism and Counter-Terrorism: Situating al-Qaeda and the Global War on Terror within Geopolitical Trends and Structures. *Eurasian Geography and Economics*, 50(2), 172-183.

Greitens, S., Lee, M., & Yazici, E. (2020). Counterterrorism and Preventive Repression: China's Changing Strategy in Xinjiang. *International Security*, 44(3), 9-47.

Greitens, S. C., Lee, M., & Yazici, E. (2019). Counterterrorism and Preventive Repression: China's Changing Strategy in Xinjiang. *International Security*, 44(3), 9-47.

Hand, A. W., & Saiya, N. (2023). Democracy's Ambivalent Effect on Terrorism.

Journal of Conflict Resolution, 67(7-8), 1618-1643.



Hasmath, R. (2018). What explains the rise of majority–minority tensions and conflict in Xinjiang? *Central Asian Survey*, 38(1), 46-60.

Hess, S. (2009). Dividing and conquering the shop floor: Uyghur labour export and labour segmentation in China's industrial east. *Central Asian Survey*, 28(4), 403-416.

Hodgson, J., & Tadros, V. (2013). The Impossibility of Defining Terrorism. *New Criminal Law Review*, 16(3), 494-526.

Hodler, R., Raschky, P. A., & Strittmatter, A. (2023). Religion and terrorism: Evidence from Ramadan fasting. *Journal of Peace Research*, 2023(4).

Howell, A. (2011). Labor Market Segmentation in Urumqi, Xinjiang: Exposing Labor Market Segments and Testing the Relationship between Migration and Segmentation. *Growth and Change*, 42(2), 200-226.

Hu, P., Wu, Y., Li, C., Cao, Y., & Wang, M. (2021). Time and Space Evolution and Network Relationship of Terrorism in Southeast Asia. *Tropical Geography*, 41(6), 1209-1221.

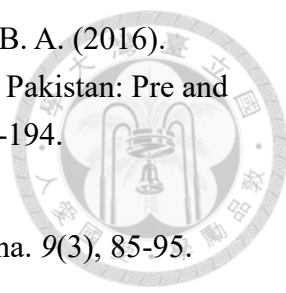
Hussain, M. (2021). CPEC and Geo-Security Behind Geo-Economics: China's Master Stroke to Counter Terrorism and Energy Security Dilemma. *East Asia*, 38, 313–332.

Jin, X., Xu, L., Xin, Y., & Adhikari, A. (2022). Political governance in China's state-owned enterprises. *China Journal of Accounting Research*, 15(2), 100236.

Korotayev, A., Vaskin, I., & Tsirel, S. (2019). Economic Growth, Education, and Terrorism: A ReAnalysis. *Terrorism And Political Violence*, 33(3), 572-595.

Krieger, T., & Meierrieks, D. (2019). Income inequality, redistribution and domestic terrorism. *World Development*, 116(2019), 125-136.

- Lee, C.-y. (2017). Terrorism, Counterterrorism Aid, and Foreign Direct Investment. *Foreign Policy Analysis*, 13(1), 168-187.
- Li, E. (2019). Fighting the Three Evils: Structural Analysis of Counter-terrorism Legal Architecture in China. *Emory International Law Review*, 33(3), 311-366.
- Li, Q. (2005). Does Democracy Promote or Reduce Transnational Terrorist Incidents? *The Journal of Conflict Resolution*, 49(2), 278-297.
- Li, Q., & Schaub, D. (2004). Economic Globalization and Transnational Terrorism: A Pooled Time-Series Analysis. *The Journal of Conflict Resolution*, 48(2), 230-258.
- Mama, N., Fmnes, O. O. A. P. D., & Oumar, S. B. (2022). The Effect of Poverty on Terrorism: A Meta Analysis. *Review of Economics and Management Sciences*, 3(1).
- Odgaard, L., & Nielsen, T. G. (2014). China's Counterinsurgency Strategy in Tibet and Xinjiang. *Journal of Contemporary China*, 23(87), 535-555.
- Patel, T. G. (2017). It's not about security, it's about racism: counter-terror strategies, civilizing processes and the post-race fiction. *Palgrave Communications* 3, 17031(2017), 1-8.
- Piazza, J. A. (2012). Types of Minority Discrimination and Terrorism. *Conflict Management and Peace Science*, 29(5), 521-546.
- Purbrick, M. (2017). Maintaining A Unitary State: Counterterrorism, Separatism, And Extremism In Xinjiang And China. *Asian Affairs*, 48(2), 236-256.
- Richards, A. (2013). Conceptualizing Terrorism. *Studies in Conflict and Terrorism*, 37(3), 213-236.
- Schmid, A. (2004). Terrorism - The Definitional Problem. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 36(2), 374-419.

- 
- Shahzad, S. J. H., Zakaria, M., Rehman, M. U., Ahmed, T., & Fida, B. A. (2016). Relationship Between FDI, Terrorism and Economic Growth in Pakistan: Pre and Post 9/11 Analysis. *Social Indicators Research*, 127(2016), 179-194.
- Shan, W. (2017). Explaining Unemployment among Uighurs in China. 9(3), 85-95.
- Shawe, R., & McAndrew, I. R. (2023). Impact of Domestic Terrorism on Economy: A Literature Review. *iBusiness*, 2023(15), 84-97.
- Shoshani, A., & Slone, M. (2016). Through the Looking Glass: The Role of Ethnicity and Affiliation in Responses to Terrorism in the Media. *Front Psychol*, 7(1911).
- Sun, I. Y., Wu, Y., Triplett, R., & Hu, R. (2020). Political Efficacy, Police Legitimacy, and Public Support for Counterterrorism Measures in China. *Terrorism And Political Violence*, 34(8), 1580–1594.
- Tarlow, P. (2017). The interaction of religion and terrorism. *International Journal of Safety and Security in Tourism/Hospitality*, 2017(1), 1-24.
- Tschantret, J. (2016). Repression, opportunity, and innovation: The evolution of terrorism in Xinjiang, China. *Terrorism And Political Violence*, 30(4), 569–588.
- Wallace, T. (2014). China and the Regional CounterTerrorism Structure: An Organizational Analysis. *Asian Security* 10(3), 199-220.
- Wang, J. (2009). An Empirical Study of the Relationship between Transportation and Economic Growth in Xinjiang Province *International Business Research*, 2(2), 110-114.
- Wilson, M. C., & Piazza, J. A. (2013). Autocracies and Terrorism: Conditioning Effects of Authoritarian Regime Type on Terrorist Attacks. *Midwest Political Science Association*, 57(4), 941-955.
- Xie, G., & Liu, T. (2021). Navigating Securities: Rethinking (Counter-)Terrorism, Stability Maintenance, and Non-Violent Responses in the Chinese Province of

Xinjiang. *Terrorism And Political Violence*, 33(5), 993-1011.



Zenz, A., & Leibold, J. (2019). Securitizing Xinjiang: Police Recruitment, Informal Policing and Ethnic Minority Co-optation. *The China Quarterly*, 242(2020), 324-348.

Zhang, C. (2024). The Globalisation of China's Counter-terrorism Efforts. *China: An International Journal*, 22(3), 50-72.

Zhang, P., & Adamson, B. (2020). Multilingual education in minority-dominated regions in Xinjiang, People's Republic of China. *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, 44(10), 968-980.

Zhao, J., & Hu, Y. (2014). On China's New Era Anti-Terrorism Governance in the Middle East. *Dialogue*, 11.3(2014), 85-97.

三、其他

Bacarreza, G. J., Montoya, A., & Maya, F. B. (2017). *An Uphill Battle: The Relationship Between Geography and Terrorism* (17-16). Center for Research in Economics and Finance (CIEF).

Global Terrorism Database. (2024). *About GTD*. <https://reurl.cc/Xq8Z0g>. (Accessed: 26 July 2024).

Grechyna, D. (2017). *Political Instability: The Neighbor vs. The Partner Effect*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2991360. (Accessed: 22 July 2024).

Human Rights Watch. (2009). *We Are Afraid to Even Look for Them: Enforced Disappearances in the Wake of Xinjiang's Protests*. (Accessed: 22 August 2024).

LaFree, G., Dugan, L., & Miller, E. (2024). *Global Terrorism Database* <https://www.start.umd.edu/gtd/>. (Accessed: 22 September 2024).

Malji, A. (2015). *Terrain, Trains, and Terrorism: The Influence of Geography on*

Terrorism in India University of Kentucky]. USA.



Morrison, W. M. (2009). *China and the Global Financial Crisis: Implications for the United States* (CRS Report for Congress, Issue.

Nazeer, A. M., & Masih, M. (2017). *Impact of political instability on foreign direct investment and Economic Growth: Evidence from Malaysia* (MPRA Paper No. 79418).

Uyghur American Association. (2010). *Can Anyone Hear Us? Voices From The 2009 Unrest In Urumchi*

Wen, J. Y. (2023). *State Employment as a Strategy of Autocratic Control in China*. <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=61997>. (Accessed: 12 September 2024).

附錄 A—新疆地區恐怖攻擊案件



日期	地區	發動者	死亡人數	受傷人數	攻擊目標
2017/2/14	皮山	維吾爾族分離主義者 (疑似)	8	5	民眾、財產
2016/12/28	和田(墨玉縣)	維吾爾族分離主義者	5	3	政府
2015/9/18	鐵列克鄉	維吾爾族分離主義者	50	未知	商業、警察
2015/6/22	喀什	維吾爾族分離主義者	33	5	警察、民眾、財產
2015/5/26	和田(墨玉縣 扎瓦鄉)	維吾爾族分離主義者	2	0	警察
2015/5/12	和田	維吾爾族分離主義者	3	4	警察
2015/5/11	和田	維吾爾族分離主義者	3	0	警察
2015/4/22	皮山	未知	未知	未知	未知
2015/3/12	喀什	維吾爾族分離主義者	4	10	商業
2015/3/9	和田	維吾爾族分離主義者	未知	未知	警察
2015/3/8	喀什(莎車縣)	維吾爾族分離主義者	11	4	軍隊
2015/2/13	和田	維吾爾族分離主義者	8	7	警察、民眾、財產
2014/11/28	喀什(莎車縣)	未知	15	14	民眾、財產
2014/10/12	喀什(巴楚縣)	維吾爾族分離主義者	22	24	警察、民眾、財產
2014/9/21	輪台縣	維吾爾族分離主義者	12	13	商業
2014/9/21	輪台縣	維吾爾族分離主義者	12	13	民眾、財產

資料來源: 整理自 Global Terrorism Database。部分死傷人數呈未知狀態，因此本文以中位數插補法將未知數據補齊。 <https://www.start.umd.edu/gtd/>，2024/12/12。

2014/9/21	輪台縣	維吾爾族分離主義者	13	14	警察、民眾、財產
2014/9/21	輪台縣	維吾爾族分離主義者	13	14	警察、民眾、財產
2014/7/30	喀什	維吾爾族分離主義者	1	0	宗教標的
2014/7/28	喀什(荒地鄉)	突厥斯坦伊斯蘭黨	48	6	民眾、財產
2014/7/28	喀什 (莎車縣 Elixku)	突厥斯坦伊斯蘭黨	48	7	政府、警察
2014/7/18	阿克陶縣	維吾爾族分離主義者	1	0	政府
2014/7/12	阿克蘇	維吾爾族分離主義者	5	0	民眾、財產
2014/6/21	喀什(葉城縣)	未知	13	3	警察
2014/6/20	和田(墨玉縣)	未知	5	0	警察
2014/6/15	和田	維吾爾族分離主義者	2	5	商業
2014/5/23	喀什(莎車縣)	未知	0	0	商業
2014/5/23	喀什(莎車縣)	未知	0	0	警察
2014/5/23	喀什(莎車縣)	未知	0	0	警察
2014/5/23	喀什(莎車縣)	未知	0	0	警察
2014/5/23	喀什(莎車縣)	未知	未知	未知	警察
2014/5/22	烏魯木齊	維吾爾族分離主義者	36	94	民眾、財產
2014/5/13	和田 (皮山固瑪鎮)	未知	0	2	警察
2014/4/30	烏魯木齊	突厥斯坦伊斯蘭黨	3	79	交通設施

2014/4/27	喀什 (喀格勒克鎮)	未知	3	0	政府
2014/3/17	烏魯木齊	未知	2	0	警察
2014/2/14	烏什(阿克蘇)	維吾爾族分離主義者	11	4	警察、民眾、財產
2014/1/24	阿克蘇	未知	6	1	警察
2014/1/24	阿克蘇	未知	2	0	警察
2014/1/24	阿克蘇	未知	0	1	民眾、財產
2014/1/24	阿克蘇	未知	1	1	商業
2013/12/30	喀什(莎車縣)	維吾爾族分離主義者	8	0	警察
2013/11/17	喀什	未知	11	2	警察
2013/6/28	和田	未知	未知	未知	警察
2013/6/26	吐魯番 (魯克沁鎮)	未知	5	3	商業
2013/6/26	吐魯番 (魯克沁鎮)	未知	6	3	商業
2013/6/26	吐魯番 (魯克沁鎮)	未知	6	3	商業
2013/6/26	吐魯番 (魯克沁鎮)	未知	6	4	政府
2013/6/26	吐魯番 (魯克沁鎮)	未知	6	4	警察
2013/6/26	吐魯番 (魯克沁鎮)	未知	6	4	警察
2013/3/9	和田	未知	未知	未知	警察
2012/10/1	喀什 (喀格勒克鎮)	未知	1	未知	警察

2012/6/29	和田	維吾爾族分離主義者	0	10	機場
2012/2/28	喀什(葉城)	維吾爾族分離主義者	22	14	民眾、財產
2011/7/31	喀什	維吾爾族分離主義者 (疑似)	11	10	商業
2011/7/30	喀什	維吾爾族分離主義者 (疑似)	8	22	民眾、財產
2011/7/30	喀什	維吾爾族分離主義者 (疑似)	0	未知	民眾、財產
2010/8/19	阿克蘇	未知	7	14	民眾、財產
2009/9/9	烏魯木齊	未知	未知	未知	民眾、財產
2009/7/5	烏魯木齊	未知	184	未知	民眾、財產
2009/4/1	烏魯木齊	未知	1	2	商業
2008/8/27	拜城 (克孜爾)	未知	2	5	警察
2008/8/12	喀什 (亞曼牙鄉)	東突厥斯坦伊斯蘭運動(ETIM)	3	1	警察
2008/8/10	庫車	東突厥斯坦伊斯蘭運動(ETIM)	3	2	政府
2008/8/4	喀什	東突厥斯坦伊斯蘭運動(ETIM); 突厥斯坦 伊斯蘭黨	16	17	警察