

地区安全

上海合作组织的安全合作

阳军

【内容提要】经过16年的发展,上海合作组织形成了五级会议决策机制,通过了一系列法律文件,在地区反恐怖机构基础上,建立了防务、执法、司法和安全战略等四大领域合作框架,形成了法律协调、联合演习、联合安保、联合执法、信息交流、人才培养等基本合作内容。在当前国际环境下,上合组织已成为维护地区安全稳定最主要和最有效的区域合作机制之一。未来,上合组织还要在总体安全观指引下,继续理顺合作机制,完善法律基础,落实已签署的合作规划和项目,在地区稳定事务中继续发挥作用。

【关键词】上合组织 安全合作 反恐

【中图分类号】D814.1 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2017)03-0077-0009

经过16年的发展,上海合作组织在政治、经济、安全和人文等多个领域都取得了丰硕成果。安全合作是上合组织的重心之一,贯穿整个发展历程。当前国际形势要求上合组织进一步加强安全合作。美国从阿富汗撤军让阿富汗局势充满变数,地区宗教极端势力泛滥加剧社会恐慌,成员国威胁急剧上升,只有增加互信,提高合作效率,才能防止和减少安全问题的发生。未来,上合组织可通过加强内部职能以及与成员国的协调、增强睦邻友好、完善各成员国国内相关立法、加深边防部队的交流与合作、协调民族宗教政策、加强对成员国的警务援助、开展国际合作等,丰富现有合作方式,促进多层次合作,维护地区安全稳定和经济发展。

一、安全合作定位

国际经验表明,有效的地区安全机制是地区安全秩序的基础,不同性质的合作机制有不同的目标

和功能,最终形成不同的安全秩序。从上合组织成立至今的发展历程与合作实践看,该组织的安全合作目的主要有二:一是维护和巩固地区和平与稳定;二是探索实践适合本地区国情的安全合作模式。

上海合作组织成员国存在安全合作需求。组织内国家共同面临三股势力等非传统安全问题的威胁。此类问题的特点要求加强地区乃至国际合作。从地理条件看,该组织内多数国家内部遍布高山、丘陵、沙漠,边界地区缺乏难以跨越的天然屏障,案犯流窜较容易。从国家实力看,中亚国家的军事和执法实力十分有限,军费开支少,军事力量薄弱。而通过国际合作可以更好地维护自身安全。

中亚地区的暴恐和极端案件主要有四种类型:一是传统的宣传型。散发传单、U盘和光盘,网络传播暴恐思想等。二是随机型。往往几个人在聚会上临时起意,事先并无充分准备。三是网络型。通过网络宣传和组织暴恐活动。在境外有“网站伊玛目”,负责指挥协调和发起号召。受众对象(具体

【作者简介】阳军,中国社会科学院政治学研究所助理研究员。

的暴恐实施者)有时不固定。比如策划在比什凯克实施连环爆炸案的马赫迪军成员均直接接收网络指示,彼此间并不认识。四是回流作案,即“三股势力”人员在境外参战后回国继续作战。他们大部分是在叙利亚、伊拉克、阿富汗、巴基斯坦参战后回国,利用自己的参战经历,吸引追随者。

据哈萨克斯坦国家安全委员会数据,截至2016年初,哈境内20多个恐怖和极端组织共有骨干成员约500人,近年来实施暴恐活动的均是萨拉菲分子。据该国国家宗教事务委员会主席估计,哈境内约有1.5万萨拉菲分子。另据哈国学者估计,其境内5%—10%的穆斯林受萨拉菲影响(即65万—150万人),大体分为温和和极端两部分。经常浏览带有萨拉菲内容的网站的网民约8万,在押萨拉菲犯人有500—600人^①。塔吉克斯坦宗教界人士估计,在塔的萨拉菲分子数量有2万多,其中3000—5000人信教程度较深^②。根据吉尔吉斯斯坦国家安全部资料,截至2014年初,吉国监狱共关押1700名极端分子,其中78.3%属信奉瓦哈比的伊扎布特组织成员。萨拉菲骨干分子不足500人,主要是从沙特等中东留学回来的宗教人士,主要分布在吉国南部地区,以乌兹别克族为主^③。

从外部因素看,阿富汗问题对地区安全影响很大,表现在五个方面:一是政局动荡和经济衰退造成难民外溢,重建费用巨大,让周边国家的援助负担加重。二是阿富汗北部是中亚民族聚居地,与中亚国家属跨界民族,在交往的同时也带来安全隐患,比如“乌伊运”当前主要在阿北部的乌兹别克族聚居区活动,2016年初骚扰土库曼斯坦南部边防哨所的暴恐分子大部分来自阿北部的土库曼族。三是毒品走私活动猖獗。阿富汗是世界最大的毒品产地和输出地,中亚是其最主要的外运通道,俄罗斯是其最大的外销市场之一。四是阿富汗既是暴恐和极端分子的主要活动地,也是周边国家暴恐和极端分子的主要培训基地。当前,上合组织成员国境内最活跃的恐怖和极端组织成员大部分都在阿富汗的基地组织训练营接受过培训。五是美国和北约以反恐为名在阿富汗驻军,并趁机加强与中亚国家的“伙伴关系”,实际上对俄罗斯南部和中国西部构成军事压力。

综上所述,上合组织每个成员的安全保障压力都非常大,凭借一己之力往往难以有效应对,只有

开展国际合作,才能共同维护地区安全秩序。从这个意义上讲,上合组织的安全功能体现在通过相互协调建立一种信任与合作关系,共同应对地区内部的各种安全挑战,同时对一些重要国际安全问题采取一致的立场^④。不过,上合组织安全合作具有一定的“内向性”,即保障地区内部安全秩序优先,不具有对抗地区外部世界的意愿和条件。

上海合作组织《宪章》第一条对组织的宗旨和任务做出规定:“加强成员国间的相互信任和睦邻友好;发展多领域合作,维护和加强地区和平、安全与稳定,推动建立民主、公正、合理的国际政治经济新秩序;共同打击一切形式的恐怖主义、分裂主义和极端主义,打击非法贩卖毒品、武器和其他跨国犯罪活动以及非法移民。”第二条关于组织的原则规定:“在国际关系中不使用武力或以武力相威胁,不谋求在毗邻地区的单方面军事优势;本组织不针对其他国家和国际组织;不采取有悖本组织利益的任何违法行为。”这意味着,上合组织选择的是合作安全,具有不结盟、不对抗、不针对其他国家和组织和对外开放的性质,不存在演变成军事政治集团的可能性,不是“东方的北约”^⑤。

上合组织的安全合作始终贯穿着“上海精神”(互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展),是对“新安全观”(摒弃冷战和对抗思维的合作安全)和“亚洲安全观”(共同、综合、合作、可持续的安全)的实践,尊重和力图保障每一个成员的国家利益,统筹维护传统领域和非传统领域安全,通过对话合作,促进各国及本地区稳定,实现持久安全。上合组织的安全合作模式有四个显著特点:

① «В Казахстане выявили порядка 500 салафитов», <http://today.kz/news/kazakhstan/2013-02-22/234251-news/>; Мария Яновская, «Российский эксперт - о салафитах в Казахстане: Кто, где, когда и что делать», 24.06.2016, <http://www.fergananews.com/articles/9006>. «В Казахстане около 15 тысяч салафитов - глава Комитета по делам религий», <http://today.kz/news/kazakhstan/2016-06-10/719416-v-kazahstane-okolo-15-tyisyach-salafitov---glava-komiteta-po-dela-religij/>

② Антон Евстратов, «Салафизм в России и СНГ», 03 апреля 2013, <http://www.iran.ru/news/analytics/86794/function.readfile>

③ «МВД Киргизии — о росте экстремизма в Республике: идёт процесс политизации ислама», <http://warfiles.ru/show-44461-o-roste-ekstremizma-v-kyrgyzstane.htm>

④ 吴绩新:《从安全合作到能源合作——上海合作组织亟需持续发展动力》,载《国际展望》2007年第18期。

⑤ 《上海合作组织宪章》,载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2002年第5期。

1. 强调维护联合国权威。当今国际社会的基本组成单位仍是国家,在不具有正式的政府权威的条件下,联合国是维护国际和平发展的最大公约数,应在全球安全事务中发挥主导作用。上合组织的所有协议、条约、行动等,都应符合国际法基本原则和理念,不能违背联合国决议,其安全合作是联合国维护和平的有机组成部分,而不是与其相悖的、另起炉灶的合作机制。

2. 强调“伙伴关系”。即不组建盟国集团,尊重成员国主权,大小国家一律平等,不存在领导者和被领导者,遇事协商,不以大欺小,不把自己的意志强加于人。

3. 和平解决争端。人类曾经历无数次战争,历史证明,使用武力或以武力相威胁难以营造持久和平,战争不能从根本上解决矛盾与争端,战后重建是任何国家都难以承受的巨大负担。

4. 强调不追求霸权,不划分势力范围。上合组织不是某一大国的工具;合作追求的是地区整体安全,不是大国势力扩张;是地区全体人民的福利,不是大国的一己私利。

二、安全合作的机构设置与合作机制

经过近 16 年的建设与发展,在上海合作组织框架下建立了五级会议机制(元首理事会、总理理事会、部长级的部长理事会、国家协调员理事会或高管会、专家或专业工作组)和两个常设执行机构(秘书处和地区反恐机构)。其中,国家元首会议是最高决策与核心机制,负责讨论和决策重大问题及原则性和战略性问题;政府首脑(总理)会议负责通过组织预算,研究并决定组织框架内各具体领域发展,特别是经济和人文领域相互协作等问题;各部门领导人会议涵盖政治、安全、经济、人文等多个领域;国家协调员理事会主要协调和管理组织的日常活动,为元首会议和政府首脑(总理)会议和外交部长会议做必要准备。在安全领域,上合组织已形成多级别和多部门相结合的会议机制。目前主要涉及四大板块:

一是防务合作,包括国防部长会议和总参谋长会议。国防部长会议主要负责协调各成员国防务部门所承担的任务,商讨联合反恐行动,筹备和组织联合军演,促成签署反恐法律文件。总参谋长会议

旨在加强各成员国在联合军演和反恐等军事项目上的沟通,规划成员国防务合作的具体形式和内容,讨论关涉地区利益的热点问题。

二是执法合作(又称警务和情报安全合作),包括公安内务部长会议、边防部门领导人会议、禁毒部门负责人会议等。公安内务部长会议是警务部门的合作,主要讨论各国公安内务部门的合作,包括打击“三股势力”、跨国犯罪、网络犯罪、毒品走私、加强涉恐情报信息交流、开展人员培训等重要议题。边防部门领导人会议主要讨论成员国边防部门的双边和多边合作,例如采取共同措施,发现、预防和打击跨国违法犯罪活动;交流边境管理、边防检查和执法办案工作经验等。禁毒部门负责人会议由成员国禁毒部门负责人参加,相当于部级领导人会议(俄、哈、乌的禁毒部门隶属于内务部,吉隶属于政府,塔直属于总统)。

三是司法合作,包括最高法院院长会议、总检察长会议、司法部长会议。总检察长会议的主要职责包括加强司法协助,比如涉境外案件的调查取证,缉捕和引渡罪犯,涉案款物移送;发展成员国边境地区检察机关的直接合作机制;培训检察人员等。最高法院院长会议主要职能是解决法律争议和落实已签署的司法文件,促进成员国在安全等领域的经常性司法合作与协调,加强成员国在法院裁判、仲裁裁决承认和执行方面的合作等。司法部长会议主要负责成员国在司法协助、司法鉴定、执行司法判决和司法文书等领域的交流合作,如被判刑人的移管、监狱管理、社区矫正、公证制度、律师业务、法律服务、法律援助、司法鉴定和司法资格测评等。

四是安全战略规划合作,主要是安全会议秘书会。负责协调和磋商上合组织的安全合作,研究和分析地区安全形势;确定安全合作方向;协调成员国在打击“三股势力”、贩毒、非法武器交易、跨国组织犯罪等方面的合作;向元首理事会提出开展安全合作的建议,协助落实峰会通过的安全合作决议;通过重要的法律文件草案等^①。建立该机制主要考虑安全会议秘书是总统的高级智囊,掌握更多信息,可以更好地协调成员国安全合作和制定长远安全合作战略,寻找开展联合行动的必要法律

^① 《上海合作组织安秘会》, http://news.xinhuanet.com/politics/2012-04/08/c_122944837.htm

依据。

上述机构设置在实践中也存在一定问题。尽管上合组织的机构设置层级分明,但由于各国的政体和机构设置不同,各机构的职能不尽一致。由于各部门只能在本部门职权范围内活动,所以成员国在商榷合作协议时,经常因某个条款超越本部门职权而难以达成协议,由此出现合作盲区,从而影响合作。比如中国没有安全会议秘书这个职位,目前由公安部或政法委代表出席相关会议,但这两个部门很难讨论总体国家安全战略。在反恐合作问题上,各国反恐部门有的属公安内务序列,有的则属于情报系统,有的安全机构属于政府系统,有的则直属总统领导,因此权限不一,部门合作通常只能在参会成员共同权限范围内解决问题,超过某部门权限的问题通常需要复杂的协调工作才能解决,影响合作效率。

此外,由于机构设置主要是会议机制,缺乏日常联系机制,很多会议机制仍限于部门领导人层面,以下没有具体的高官会和工作组,致使部门领导人会议更像是部长的礼仪性外事活动,很多合作限于表面,无法深入。在安全领域,禁毒部门已建立“部门领导人——高官会——专家工作组”三级合作机制。专业工作组又分法律基础、缉毒执法、易制毒化学品管制、减少毒品需求等。很多学者建议合作任务繁重的公安内务部长会议也应建立相应的三级结构,即部长会议负责决策;高官会由内务部门的司局级官员组成,负责成员国警务部门的日常联系与协调,对上为部长会议准备相关材料,对下领导专业工作组工作;专业工作组负责研究和落实具体业务,如反恐、打击有组织犯罪、网络安全、移民管理、反洗钱等。工作组不一定局限于内务领域,凡是与安全合作有关的内容都可交给工作组完成。

当前,上合组织有秘书处和地区反恐怖机构两个常设机构,均于2004年1月正式运转。秘书处位于北京,主要职能是承担在本组织框架内开展活动的组织技术保障工作。地区反恐怖机构是上合组织安全合作的核心机构,位于乌兹别克斯坦首都塔什干,主要职能是与成员国及国际组织负责打击“三股势力”的有关机构保持工作联系,在法律、信息、侦查及经验交流等方面密切沟通,并与之协调行动^①。尽管地区反恐怖机构执行委员会主任兼任上合组织副秘书长,但两机构互不隶属,

而且相隔万里。若将两机构合并,在秘书处下设立专门负责安全合作、经济合作、人文合作等部门,并配有统一的后勤保障和资料信息数据库等,更有利于节省经费,减少办事环节。

考虑到当前上合组织安全合作已涉及防务、执法、司法、战略规划等多个专业领域,执委会成员如果还全部来自执法系统,会出现代表性不足和专业化不够等问题,宜适当增加其他部门的代表名额。还有学者建议将反恐怖机构提升改造为“上合组织安全中心”。将当前的以成员国内务和安全部门合作为主扩大为整个强力部门的合作。“安全中心”可仿造独联体集体安全条约组织结构,由国防、内务、安全、司法、安秘会等机构代表共同组成,中心负责人由各部门代表轮流出任,最好能直属成员国元首理事会。中心内部要设立总参谋长协调机制,加强成员国武装力量的协调,应对地区可能发生的不稳定局势^②。

三、安全合作的法律保障

截至2016年6月,上合组织框架内共签署近200份文件,包括纲领性文件、组织机构设置文件、宣言、声明等,其中涉及安全合作的文件有30余份,形成一套比较完整规范的安全合作法律体系。该法律体系遵循《联合国宪章》精神,以联合国通过的《反恐怖主义公约》为基础建立起来。除《宪章》和有关机构设置的文件外,当前上合组织关于安全合作的专门性文件主要聚焦在边境安全、打击“三股势力”、打击有组织犯罪、信息安全和禁毒等五大领域:

第一,边境安全领域的主要合作文件有“上海五国”期间签署的《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》(1996年4月26日)和《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》(1997年4月24日)。通过加强军事互信和在边境地区裁减军事力量,中国与中亚国家和俄罗斯实现了地缘安全。

第二,反恐领域的合作文件主要涉及打击“三股势力”:《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义

^① 《上海合作组织地区反恐怖机构执行委员会》, http://cn.sco-russia.ru/about_sco/20140901/1013194486.html

^② «Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года: исходные реалии и фактор Российского-китайского партнерства», Москва ИДВ РАН 2015, С. 75-90.

上海公约》(2001年6月15日),《上海合作组织反恐主义公约》(2009年6月16日),《关于地区反恐机构的协定》(2002年6月7日),《上海合作组织成员国合作打击恐怖主义、分裂主义和极端主义构想》(2005年7月5日),《关于合作查明和切断在上海合作组织成员国境内参与恐怖主义、分裂主义和极端主义活动人员渗透渠道的协定》(2006年6月15日),《关于举行联合军事演习的协定》(2007年6月27日),《上海合作组织成员国组织和举行联合反恐演习的程序协定》(2008年8月28日),《关于反恐机构资料库协定》(2004年6月17日),《上海合作组织成员国反恐专业人员培训协定》(2009年6月16日)以及《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义2007年至2009年合作纲要》(2006年6月15日),《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义2010年至2012年合作纲要》(2009年6月16日)《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义2013年至2015年合作纲要》(2012年6月6日)。

第三,打击有组织犯罪方面的合作文件主要有《上合组织成员国政府间合作打击非法贩运武器、弹药和爆炸物品的协定》(2008年8月28日)和《关于合作打击犯罪协定》(2010年6月11日)。

第四,信息安全方面的合作文件主要有《关于国际信息安全的声明》(2006年6月15日)、《关于保障国际信息安全行动计划》(2007年8月16日)和《关于保障国际信息安全政府间合作协定》(2009年6月15日)。

第五,禁毒方面的合作文件主要有《关于合作打击非法贩运麻醉药品、精神药物及其前体的协议》(2004年6月17日)和《2011—2016年上海合作组织成员国禁毒战略》及其《落实行动计划》(2011年6月15日)。

第六,国际合作。主要是与联合国、独联体、东盟和集体安全条约组织签署的《谅解备忘录》,就经济、人文、反恐、打击有组织犯罪、禁毒等问题进行合作。

从法律文件的数量和内容看,上合组织已形成比较完整的安全合作法律体系,但在实践中仍存在一定的问题,主要体现在以下三方面:

一是组织框架内的法规与各成员国的现有法律法规尚不能无缝对接。有的表现为上合组织制定的

法律条文与制度协议在成员国国内议会迟迟得不到通过,有的表现为成员国承诺要建立与上合组织反恐法律条文、制度协议相配套的国内各种法律制度迟迟未能完成,还有的表现为对法律内容无法统一。

例如,对“恐怖主义”这一基本概念的界定,上合组织和各成员国的法律规定就不尽相同。《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》中将恐怖主义界定为“本公约附件所列条约之一所认定并经其定义为犯罪的任何行为;致使平民或武装冲突情况下未积极参与军事行动的任何其他人员死亡或对其造成重大人身伤害、对物质目标造成重大损失的任何其他行为,以及组织、策划、共谋、教唆上述活动的行为,而此类行为因其性质或背景可认定为恐吓居民、破坏公共安全或强制政权机关或国际组织以实施或不实施某种行为,并且是依各国内法应追究刑事责任的任何行为”^①。2006年2月俄罗斯国家杜马通过的《反恐怖主义法》中规定:

“恐怖主义是以威胁居民和(或)以其他形式的非法暴力影响国家权力机关、地方自治机关或者国际组织决定的暴力的意识形态。”而2016年1月1日开始施行的《中华人民共和国反恐怖主义法》第三条规定:“本法所称恐怖主义,是指企图通过暴力、破坏、恐吓等手段,制造社会恐慌、危害公共安全、侵犯人身财产,或者胁迫国家机关、国际组织,以实现其政治、意识形态等目的的主张和行为。”^②由此可见,虽然上合组织以及部分成员国对“恐怖主义”的界定有着共同点,但是在对恐怖主义的手段、范围等界定方面还存在差异,上合组织强调其恐怖后果,俄罗斯强调其针对公权力的损害,中国则突出其政治意图,这种差异会导致成员国在具体反恐行动上发生分歧,最终影响上合组织反恐合作。

二是很多合作协议规定的原则性内容比较多,缺乏具体落实措施。当前,上合组织安全领域仅在边境军事合作、反恐、信息安全和禁毒等四个方面有行动计划(具体落实措施),其他领域合作仍停留在原则性声明或框架协议层面,未有具体的落实措施,致使很多协议停留在表面,难以贯彻落实,合作也难以深入。比如,合作条约中未设置打击恐

^①《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》, <http://www.sectso.org/CN11/show.asp?id=99>

^②《中华人民共和国反恐怖主义法》, http://news.mod.gov.cn/headlines/2015-12/28/content_4634330.htm

怖主义犯罪的“绿色通道”，降低了处置案件的时效性，其司法处置的威慑力也无法得到体现；司法协助中未设定具体的操作细则，未划定相应的组织机构，使得纸面上的协助制度成为因时、因事和因人而定的“刑事政策”。实践中，具体合作事项通常由涉事方通过双边方式解决。再比如，成员国之间的口岸数量众多、地理位置敏感、管理成本较高，边境管控困难。国际上解决此问题的有益经验之一是组成联合执法巡逻队，由成员国派执法人员共同组成综合执法队伍，定期巡防摸排相关问题，但此举需要合作各方在调查取证、案件审查、立案、费用分担、执行主体、资产追回返还、跨国追捕程序等方面签订内容具体的合作协议^①。

三是多边法律基础仍需继续完善。从现有已签署的合作协议看，大部分涉及执法安全，关于国防军事、联合执法、司法、安全战略规划等方面的协议不多，仍有巨大提升空间。比如，安全合作需要司法协助。如果上合组织能够签署多边的刑事司法互助条约、引渡条约、反洗钱条约、法医、开放法律数据库等方面的合作协议，可为联合执法提供更多法律依据，解决当前个案处置效率不高、执法不稳定等问题。

四、安全合作的主要内容和形式

从历年上合组织各类会议讨论的内容及签署的合作文件看，除制定具体法律文件与合作计划外，安全合作主要通过联合反恐演习、联合安保、联合执法、情报交流、人员培训等形式具体落实，逐步完善了应对威胁地区安全稳定重大突发事件的反应机制。

第一，联合演习。目前主要包括国防部门的联合军事演习、边防部门的反恐演习、内务部门的网络安全演习、紧急情况部门的“救援协作”救灾演习等四种。联合军演以“和平使命”系列为主，截至2016年10月共举行8次，是参演各国军队显示能力和锻炼部队的重要平台，可提高战略磋商能力、远程投送能力、联合指挥能力和联合行动能力，促进成员国熟悉彼此的指挥体系、指挥方式、指挥手段，探索编组多国联合部队的方法和反恐特种作战的模式和方法，从而增强打击恐怖主义活动的能力^②。

内务执法部门的联合演习自2006年起每年都

举行，比如“伊塞克湖反恐2007”联合反恐演习，俄、哈、塔、乌四国举行的“伏尔加格勒反恐2008”联合反恐演习，塔、哈、吉三国举行的“诺拉克反恐2009”联合反恐演习，俄罗斯举行的“萨拉托夫反恐2010”联合反恐演习和“卡兹古尔特反恐2013”联合反恐演习等。另外，成员国边防部门举行“天山”系列反恐演习、“边防联合决心—2013”中吉边防联合反恐演习、中俄联合边防行动等，演练成员国的执法安全部门在打击恐怖活动中的联合行动与协同配合，以期在边境发生大规模恐怖活动时，各国能够协调配合，灵活应对。

网络反恐演习旨在加强网络安全执法合作。首次演习于2015年10月在中国厦门举行。此次演习说明上合组织已建成防止网络恐怖主义威胁的协作机制，包括对极端组织上传照片、视音频和个人在网络招募加入恐怖组织的监督^③。上合组织反恐怖机构执行委员会主任瑟索耶夫认为：在打击恐怖分子，特别是其核心骨干分子方面，上合组织开展了非常有效的信息和情报交换工作，其中一个重要方向就是与各国的权威机构进行合作，协调解决信息空间里的威胁，仅2015年，成员国就封锁500多个散布极端思想的网站和20余万份具有暴恐性质的材料^④。

联合救灾演练是落实和检验《上海合作组织成员国政府间紧急救灾互助协定》及其议定书的一项具体举措。演练项目通常涉及建筑废墟人员搜救、交通事故救援、石油化工火灾扑救、高层建筑火灾扑救、隧道火灾扑救、危险化学品泄漏处置、高空救援、水域救援、救援物资定点空投、医疗急救等十余个科目^⑤。2015年6月2日，上合组织成员国在哈萨克斯坦阿拉木图州的“岩石城—阿斯坦纳”训练场举行联合救灾演练，来自中、俄、哈、吉、塔等五国的救援人员相互交流强震后的救援行动方

① 张立哲：《中哈联合开展打击恐怖主义犯罪警务合作法律保障机制研究》，载《伊犁师范学院学报》（社会科学版）2016年第4期。

② 杨陶：《加强上海合作组织反恐合作面临的挑战与应对措施》，载《湖北警官学院学报》2012年第3期。

③ 《上合反恐机构：成员国就网络恐怖威胁建立协作机制》，载东方网2015年7月9日，http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/world/u7ai4258541_K4.html

④ 《上合组织成员国总检察长会议共商反恐》，载《法制日报》2016年12月1日，<http://www.hbsztv.com/2016/1201/703909.html>

⑤ 《上海合作组织成员国联合救灾演练在浙江绍兴举行》，载中国中央政府网站2013年6月16日，http://www.gov.cn/gzdt/2013-06/16/content_2426937.htm

法, 演练救援时的上下级指挥程序等内容^①。

第二, 联合安保和联合执法。大型国际会议和大型活动的联合安保合作涉及情报共享、防暴处突、爆炸物排除、出入境管理等多个方面, 已经成为上合组织框架内执法安全合作的新亮点。2007年9月28日, 地区反恐怖机构理事会第10次会议通过《关于上海合作组织成员国2008年北京奥林匹克运动会安全保卫共同措施的决议》, 协助开展情报收集、核查、危险人员监控、通报、管控、机场安检、防暴处突、爆炸物排除、出入境管理、发现和消灭恐怖分子、人质解救、人员密集场所安保等合作。北京奥运后, 联合安保这一合作方式在上合组织内延续下来, 并在多次大型国际活动中发挥重要作用, 例如上海世博会、广州亚运会、俄罗斯反法西斯战争胜利周年庆祝活动、阿拉木图亚冬会、索契冬奥会等^②。

联合执法主要是公安内务和边防部门打击跨境犯罪、联合刑侦、缉逃、遣返等, 借助情报交流, 彼此提供安全物资和装备, 加大联合缉捕和移交恐怖分子等跨国犯罪人员的力度^③。2014年1月23日, 一伙东突武装分子越过中吉边境, 进入吉尔吉斯斯坦伊塞克湖州杰特奥古兹区, 杀死一名猎人并抢夺枪支后与吉边防军交火, 最后被吉边防军全部击毙。近年, 上合组织联合执法特别关注一些“三股势力”人员通过伪造证件或变换身份, 赴中东地区参战和回流的问题。比如2016年8月30日中国驻吉尔吉斯斯坦大使馆遭受恐怖爆炸, 袭击者便是叙利亚境内的东伊运成员, 但持有吉尔吉斯斯坦护照。

从2008年11月至2010年8月, 在上海合作组织的禁毒合作框架下, 中国公安部协调指挥广东、新疆、北京等地的公安禁毒部门与哈萨克斯坦的国家安全委员会合作, 4次实施跨国“控制下交付”行动并取得成功, 在中国境内共抓获实施毒品犯罪活动的外籍犯罪嫌疑人17名, 缴获的毒品中有6.7千克海洛因及0.67千克可卡因。此外, 中国与俄罗斯、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等国之间也多次成功联合实施“控制下交付”行动^④。

在上海合作组织框架内, 中俄边防部门2014年4—11月在中俄东段边境开展为期半年的“东方—2014”联合执法行动。其间, 两国边防部门在中国内蒙古自治区、吉林省、黑龙江省与俄罗斯的

外贝加尔边疆区、滨海边疆区、哈巴罗夫斯克边疆区及犹太自治州、阿穆尔州接壤边境等地段, 采取同步强化边境、口岸日常管控和组织开展联合执法行动相结合的方式, 联合打击走私、偷渡、跨境犯罪、暴恐等活动, 制止跨境非法捕捞、采集、狩猎等行为^⑤。

2015年6月15日, 中国和吉尔吉斯斯坦在上合组织框架下首次启动“东方—2015”联合执法行动, 为期6天, 由中国新疆边防支队和边检站与吉国地方管理局、边防部门和边检站合作完成, 开展边境封控、清山踏查、法律宣传、群众走访、边境捕歼、口岸查缉等一系列行动, 排查处置影响中吉边境安全稳定的问题隐患, 防范打击妨害边境稳定的非法活动, 提升两国边防部门联合防范打击边境地区违法犯罪活动协同实战配合能力^⑥。

2009—2013年中国与哈萨克斯坦多次向对方请求协查抓捕犯罪嫌疑人, 并于2013年成功进行相互移交^⑦。

第三, 情报交流与共享。信息情报的获取对反恐行动十分重要: 可对安全形势提前预警; 可为制定安全政策提供情报依据; 可协助侦查; 可作为惩治犯罪分子的有效证据^⑧。上合组织框架下的反恐情报交流与共享合作平台主要有四个: 1. 会议平台。无论是元首会议、政府总理会议、各部门领导人会议, 还是各类学术研讨会和交流会等, 每次会议期间, 与会各方代表都会讨论地区安全形势及其影响、交流情报保障工作经验、研究各国安保措

① 《上合组织成员国联合救灾演练于哈萨克斯坦启动》, 2015年6月3日, http://www.dzwww.com/xinwen/jishixinwen/201506/t20150603_12491649.htm

② 《上海合作组织执法安全合作成果显著》, http://news.xinhuanet.com/legal/2012-04/09/c_122945964.htm

③ 《坚持务实多赢原则 维护地区安全稳定——上合组织执法安全合作成果显著》, 载新华网2012年4月9日, http://news.xinhuanet.com/politics/2012-04/09/c_111755232_2.htm

④ 《上合组织禁毒合作进入务实发展新阶段》, 2012.04.02, <https://www.mps.gov.cn/n2253534/n2253535/n2253537/c4141546/content.html>

⑤ 陈劲松:《边防“小外交”服务“大外交”——中国公安边防部队加强边防国际执法合作与交流工作纪实》,《人民日报·海外版》2015年1月23日, http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2015-01/23/content_1524560.htm

⑥ 《新疆:上海合作组织框架下中吉边防部门首次开展联合执法》, http://xj.cnr.cn/2014xjfw/2014xjfbt/20150617/t20150617_518869209.shtml

⑦ 《中国与哈萨克斯坦警方开展执法合作 互相移交一名犯罪嫌疑人》, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/08/c_124976364.htm

⑧ 梅建明:《反恐情报与危机管理》,群众出版社2007年版,第92页。

施情况并提出合作建议等。2. 常设机构秘书处和地区反恐怖机构平台, 在收集和整理分析反恐情报之后, 秘书处和地区反恐怖机构会定期向成员国通报反恐情报的最新动态, 另外, 地区反恐机构执委会设有情报资料数据库, 可供成员国查询。3. 联合军演平台。4. 网站和培训平台。

2014年12月, 上合组织成员反恐部门在北京举行情报会商, 讨论有关国际安全援助部队从阿富汗撤军以及阿富汗总统大选后的南亚和西亚反恐形势及其对中亚地区的影响; 研究各方关于国际恐怖主义、极端主义组织及其成员在上合组织各成员国、观察员国的活动情况并提出合作建议; 交流关于反恐专项行动的情报保障工作^①。

第四, 人才培养。目前主要包括反恐人才和司法人才培养两大类。2009年6月16日, 上合组织成员国在叶卡捷琳堡峰会期间签署了《反恐专业人员培训协定》, 目标是加强成员国相关职能部门合作, 制定反恐怖机构专家培训法律基础, 完善反恐机构的实战能力, 提高人员培训专业水平以及进行交流^②。

反恐专业人员的培训可以分为三个方面: 一是对活跃在反恐第一线的军事人员的培训, 培训科目繁多, 如反恐军事训练、语言学习、历史地理、法律等。二是对反恐情报人员的培训, 主要有反恐情报侦察与收集、情报分析与评估、情报交流与共享等方面。三是对法律专业人员的培训, 在学习和借鉴各国和各国国际组织反恐法律的基础上, 提高成员国反恐法律专业人员的法律素养, 制定更加有效和符合上合组织实际情况的法律文件。

司法人才培养最初由习近平主席在2013年9月13日上合组织成员国元首理事会第13次会议上倡议。2014年5月20日, 中国—上合组织国际司法交流合作培训基地在上海政法学院奠基揭牌, 将于2017年全面建成, 主要任务是为各国培训司法和执法人员、进行国际合作研究、提供政策法律咨询、培养研究生等。2014—2016年, 培训基地已承办多期上合组织国家高级官员研修班以及公安部、司法部、商务部等中央部委委托的上合组织国家双边或多边司法与执法人员的交流培训, 主题涉

及大型活动安保、警务决策与管理、高级法律人才培养、高级官员执法培训等^③。

上海合作组织的发展过程也是实践“上海精神”、丰富和发展“新安全观”的过程。成员国同是新秩序和新格局的拥护者和推动者, 支持在平等参与、协商一致、求同存异、循序渐进的基础上开展多形式、多层次、多渠道的地区安全对话与合作。

在国际和地区安全形势复杂变化的背景下, 上合组织克服了周边地区动荡对本组织的安全威胁, 维护了各成员国的大局稳定, 确保了地区安全, 已经取得了不俗成绩^④。从合作内容看, 越来越务实。比如联合安保为大型国际会议和赛事活动等提供了切实保障, 联合执法让毒品走私犯罪得到有效控制, 反恐反极端合作较好地维护了各国的安全, 防务部门通过联合军演加深了解。如果没有上合组织这一多边合作平台, 仅通过双边合作的话, 很难取得这些成就。

今后一段时间, 上合组织安全合作的重点将集中在以下七个领域: 一是继续夯实法律基础, 细化协定, 制订落实措施计划等; 二是完善内部组织机制建设, 让合作更高效通畅; 三是国际合作, 尤其是与观察员国和其他国际组织的合作, 共同维护地区安全稳定; 四是网络安全, 遏制住网络宗教极端思想传播; 五是人员交流培训, 增进相互了解; 六是加大联合执法力度, 严打“三股势力”、毒品和跨国组织犯罪; 七是安全战略磋商, 协调安全理念和战略规划。

(责任编辑 靳会新 刘阳)

① 《上合组织成员国主管机关反恐部门举行情报会商》, 载新华社2014年12月26日, http://news.xinhuanet.com/legal/2014-12/26/c_127338276.htm

② 《上海合作组织成员国反恐专业人员培训 协定提交俄杜马审批》, 载俄罗斯新闻网2010年5月27日, http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_neizheng/20100527/42796751.html

③ 《塔吉克斯坦司法官员等在上海接受培训 致力未来司法合作》, <http://www.chinanews.com/m/gn/2015/11-09/7614037.shtml>

④ 上海合作组织地区反恐怖机构执委会主任张新枫: 《上合组织执法安全合作成果显著 重点打击“三股势力”》, 2013年9月11日, <http://world.people.com.cn/n/2013/0911/c1002-22890049.html>

The Shanghai Cooperation Organization's Security Cooperation

Yang Jun

Abstract: Over the past 16 years, the Shanghai Cooperation Organization (SCO) has formed a level-five decision making mechanism, passed a series of legal documents, and established strategic frameworks for defense, law enforcement, legislation, and security on the basis of regional counterterrorism agencies. These achievements have aided their efforts towards cooperation in the fields of legal coordination, military exercises, law enforcement, information sharing, and personnel training among others. In the current international environment, the SCO has already become one of the most important and most effective regional cooperative mechanisms for maintaining regional security and stability. In the future, the SCO should streamline its cooperative mechanisms, improve its legal foundation, implement already-signed cooperation plans, and continue contributing to regional security with the concept of overall security in mind.

Keywords: SCO; Security Cooperation; Counterterrorism

Сотрудничество в области безопасности в рамках ШОС

Ян Цзюнь

【Аннотация】 За 16 лет развития Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) был сформирован консенсусный механизм принятия решений, принят ряд правовых документов, на базе Региональной антитеррористической структуры ШОС установлены рамки сотрудничества в четырех крупных сферах – оборона, правоприменение, судебная власть и стратегия безопасности. Определено основное содержание сотрудничества ШОС, включающее правовое регулирование, совместные военные учения, совместное обеспечение безопасности, совместная практика правоприменения, обмен информацией, подготовка кадров и другие аспекты сотрудничества. В нынешней международной ситуации ШОС стала одним из наиболее важных и эффективных механизмов регионального сотрудничества, обеспечивающих региональную безопасность и стабильность. В дальнейшем ШОС, руководствуясь общим представлением о безопасности, будет продолжать регулировать механизмы сотрудничества, улучшать правовую базу, продолжать претворять в жизнь планы и проекты сотрудничества, по которым уже подписаны соглашения, а также продолжать играть определенную роль в вопросах региональной стабильности.

【Ключевые слова】 ШОС; сотрудничество в сфере безопасности; борьба с терроризмом