

上海合作组织

上海合作组织禁毒安全合作

张文伟

【内容提要】当前，与上海合作组织成员国地缘关系密切的亚洲内陆国家阿富汗罂粟种植面积和鸦片产量居高不下，毒品走私日益猖獗，毒品问题与恐怖组织、有组织犯罪相互交织，严重影响上海合作组织成员国的安全、稳定与社会经济发展，危害民众正常生活。上海合作组织成立以来，将禁毒合作视为本组织的重要宗旨和任务，在完善机制建设、禁毒务实合作方面取得了重要成果。由于阿富汗问题积重难返，地区形势复杂多变，加之上海合作组织成员国间一些固有矛盾短期内难以解决，上合组织禁毒合作仍存在一定的问题和挑战。

【关键词】上海合作组织 禁毒 安全合作

【中图分类号】D815.5【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2016)05-0067-0008

近年来，人类面临的毒品问题日益严重，毒品犯罪成为全球性公害，几乎无一国家幸免。与上海合作组织多个成员国毗邻的阿富汗是世界主要毒品产地之一，其毒品种植、加工、走私给上海合作组织成员国带来严重威胁和挑战。自2001年成立以来，上海合作组织逐渐成为成员国推动解决地区毒品问题的重要依托。面对共同的毒品威胁，各成员国不断加强沟通协调，在禁毒政策制定、缉毒执法等多个领域开展双边、多边务实合作。同时，上海合作组织禁毒安全合作仍面临一些问题，需要成员国共同面对，协调解决。

一、阿富汗毒品种植加工基本情况

地处南亚腹地的阿富汗是世界上最贫穷的国家之一，因长年受战乱、民族冲突等多种因素影响，经济凋敝，民生贫困。据估计，阿富汗失业率达

40%，全国80%的老百姓不得不靠种植罂粟维持生计，有将近10%的人口直接或间接参与毒品的贩运、走私，该国已成为世界最大的毒源。

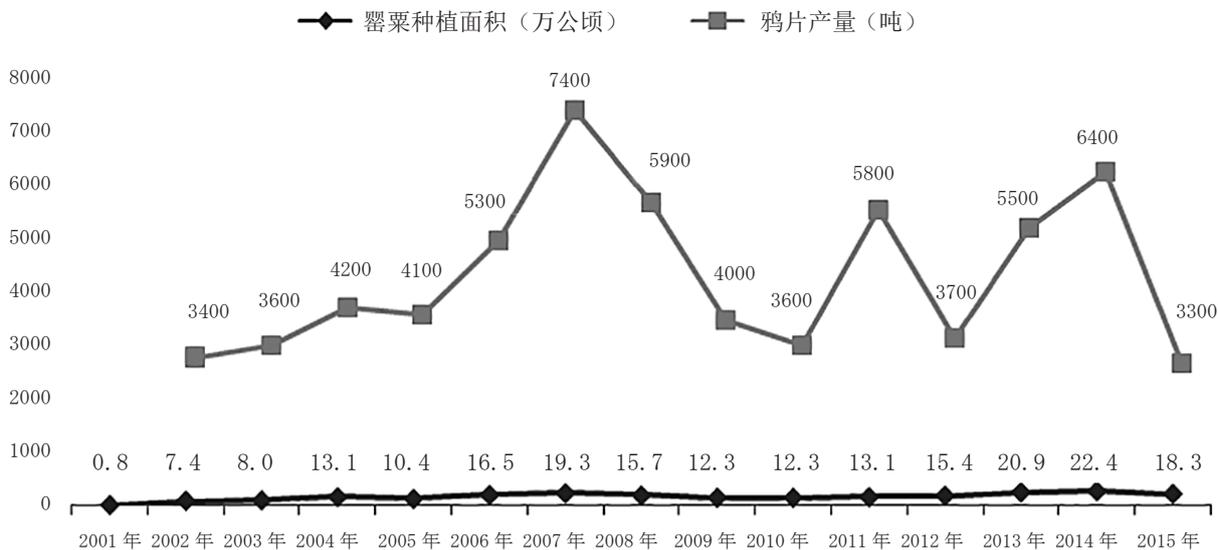
近十几年来，阿富汗逐步成为世界上罂粟种植面积最大的国家。据总部设在维也纳的联合国毒品和犯罪事务办公室统计，2001年，阿富汗罂粟种植面积仅为8000公顷，2004年以来每年均在10万公顷以上，2013年、2014年甚至超过20万公顷，其中2014年达到历史最高，达22.4万公顷（见图1）^①。阿富汗罂粟种植面积的大幅增加使全球2014年罂粟种植面积增至约31万公顷，创下自20世纪30年代以来最高纪录。

阿富汗的毒品生产加工也是世界上最多的。2007年阿富汗的鸦片产量达到创纪录的7400吨，

^① Afghanistan Opium Survey 2015 - Cultivation and Production (pdf), p.12, from the website of UNODC, <http://www.unodc.org/>

【作者简介】张文伟，中国社会科学院研究生院博士研究生。

图 1 2001 年以来阿富汗罂粟种植面积和鸦片产量



资料来源：联合国毒品和犯罪问题办事处报告

从中可以生产 820 吨海洛因，一度占据世界毒品总量的 94% 以上^①。2014 年，由于在鸦片收获的 4 月和 5 月，国家安全部队忙于大选安保工作以及应对塔利班的春季攻势，未能执行捣毁罂粟田等反毒任务，当年阿富汗鸦片总产量达 6 400 吨，同比增加 17%，占全球鸦片产量（7 554 吨）的 85%，从这里生产和提纯的海洛因产量约占全球的 77%。另有数据显示，阿富汗地区的毒品产量已占全球毒品交易的 90%^②。

此外，2010 年以来，阿富汗开始大规模种植大麻，种植面积超过 5 万公顷，如果按照每公顷生产 145 千克估算，阿富汗现在还是世界上最大的大麻脂生产国^③。

二、阿富汗毒品给上合组织成员国带来巨大威胁和挑战

自身是上海合作组织观察员国的阿富汗，与上海合作组织多个成员国有密切联系。大量跨界民族在阿富汗边境两侧居住，如在阿近 3 000 万人口中，塔吉克族占 27%，乌兹别克族占 9%^④。这些跨界民族有着共同的历史、文化和信仰。部分跨界民族还有血缘关系，如塔吉克斯坦南部的许多塔吉克人与阿富汗北部的塔吉克人间有宗族关系，塔吉克斯坦戈尔诺巴达赫尚省的帕米尔各族——鲁山人、舒格

南人等自古就居住在喷赤河两岸。塔境内的阿富汗难民占中亚阿富汗难民的 90%^⑤。

阿前总统卡尔扎伊曾说过：“阿富汗有了和平，这个地区也有了和平；阿富汗陷入了麻烦，这个地区也就有了麻烦。阿富汗和平了，极端主义和恐怖主义也就终结了；阿富汗有麻烦了，极端主义和恐怖主义也将因此继续存活下去。”^⑥阿富汗毒品问题已成为困扰该国及周边地区稳定的“毒瘤”，严重影响到上海合作组织的顺利发展和各成员国的利益。

第一，毒品成为上合地区“三股势力”获取资金的重要手段。乌兹别克斯坦总统卡里莫夫指出，中亚地区连续受到极端主义恐怖分子的侵扰，问题的根源在于阿富汗。苏联解体后，塔吉克斯坦陷入内战，阿富汗成为中亚极端势力、犯罪分子的“避

① World Drug Report 2013, http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf

② 《联合国：2014 年阿富汗鸦片产量又创新高》，载中新网 2014 年 11 月 13 日，<http://www.chinanews.com/gj/2014/11-13/6768934.shtml>

③ 《联合国官员说阿富汗已成为最大的大麻生产国》，载新华网 2010 年 3 月 31 日，http://news.xinhuanet.com/world/2010-03/31/c_1211385.htm

④ 参见 [英] 乔纳森·斯蒂尔：《阿富汗幽灵》，军事谊文出版社 2014 年版，第 94 页。

⑤ ШОС и страны Ближнего и Среднего Востока(к 10-летию образования ШОС), Москва, 2011.

⑥ [阿] 哈米德·卡尔扎伊：《阿富汗在地区合作中的作用》，载《现代国际关系》2006 年第 7 期。

难所”，塔吉克斯坦反政府武装人员经常越过塔阿边界。1995—1996年间，塔利班在阿富汗迅速崛起，其统治下的阿富汗成为全球恐怖势力、极端势力（包括来自中亚国家及中国、俄罗斯的恐怖极端分子）的大本营。无论是阿富汗，还是中亚、南亚地区其他国家的恐怖组织都将毒品种植走私带来的巨额暴利视为自身发展壮大的重要财源。“三股势力”特别是恐怖势力将毒品种植、走私、贩卖获得的资金用来从事恐怖活动，同时又为毒品活动提供安全保障。俄罗斯联邦药物管制局局长伊万诺夫2015年3月6日表示，“伊斯兰国”组织通过从事阿富汗毒品贩运，每年获利达10亿美元^①。“以毒养恐、以恐护毒、毒恐合流”，导致毒品种植走私贩运活动十分猖獗，严重危害到上合组织各国安全稳定。

第二，上海合作组织多个成员国成为阿富汗毒品走私的主要通道。阿富汗毒品走私主要有南北两条通道，南线主要由阿巴边界通往巴基斯坦南部后进入美欧；北线则经阿富汗北部通过中亚输往俄罗斯以及美国与欧洲。据联合国禁毒署统计，阿富汗年均外贩海洛因375吨，其中约100吨（近30%）通过北线通道即中亚运送至俄罗斯和欧洲市场，而被塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等国海关和边防成功查获的仅占流出毒品的2%左右。俄政治分析家卡赞采夫称，“俄罗斯是世界上消费阿富汗海洛因第一位的国家，因此带来很高的死亡率。中亚越不稳定，意味着带给俄罗斯的海洛因越多”^②。需要引起重视的是，从阿富汗流入中国境内的毒品已占到中国境内毒品总量的1/4，其中部分毒品经中哈、中吉边境流入我国西北地区，部分通过巴基斯坦之后海运抵达我国南方。长期盘踞在广东的非洲裔贩毒团伙与巴基斯坦籍贩毒集团不断纠集多国籍贩毒人员，以人体藏毒等多种贩毒方式向中国境内输入阿富汗海洛因。

第三，与阿富汗接壤的上海合作组织成员国的边境地区稳定受到威胁。上海合作组织成员国中乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、中国三国与阿富汗相邻，其中阿乌边界长137千米，阿塔边界1344千米，阿中边界92.45千米。由于边境地区贩毒活动频繁，阿富汗的邻国不得不在与阿边境管控上花费大量精力和人力物力。乌兹别克斯坦国家安全局边防委员会人士称，因阿富汗边境地区武装分子和毒贩的活跃，乌必须加强边境防御，特

别是加强情报侦查和技术能力^③。塔国家安全委员会官员坦承，塔吉克斯坦与阿富汗边境许多地区是高山峻岭，防守十分困难，猖獗的阿富汗毒贩，经常越境并与塔边防军发生交火^④。

第四，阿富汗毒品给上海合作组织成员国带来严重的社会问题。阿富汗本国吸毒人口占劳动人口的30%。俄罗斯大约90%的海洛因由贩毒集团从阿富汗经中亚运入。近20年来，俄吸毒者人数增加了近20倍，每年新增吸毒者8万人，平均每天新增220人。据联合国毒品和预防犯罪办公室报告，俄罗斯人每年消费的阿富汗海洛因在75—80吨之间，已排名世界第一。俄罗斯驻北约大使罗格津称，从阿富汗进入俄罗斯的毒品每年造成近3万人死亡。中亚也是阿富汗毒品重要的消费区。哈萨克斯坦吸毒人数年均增长率为24%，吉尔吉斯斯坦为12%，乌兹别克斯坦为11%。据联合国统计，吉吸毒实际人数已达10万人，乌为20万。根据中国国家毒品实验室检验数据分析，2014年阿富汗海洛因占国内查缴海洛因总量的1.4%，该地区海洛因在广东等十余省份存有一定规模的消费市场。

三、上合组织成员国反毒合作

在国际反毒斗争中，任何一个国家都无法独立面对毒品问题带来的挑战。自正式宣告成立以来，上海合作组织高度重视禁毒合作，将禁毒合作视为组织的主要宗旨和任务，各成员国不断加强沟通协调，在机制建设、禁毒政策制定等方面展开务实合作，取得了较大的成果。

（一）将禁毒合作视为上合组织的主要宗旨和任务

《上海合作组织宪章》明确规定，禁毒合作是上海合作组织的宗旨和任务，也是该组织重要的合作方向。“共同打击一切形式的恐怖主义、分裂主

① «Исламское государство» зарабатывает до \$1 млрд в год от перевозок афганского героина, <http://www.profile.ru/mir/item/93527-islamskoe-gosudarstvo-zarabatyvayut-do-1-mlrd-v-god-ot-perevozok-afganskogo-geroina>

② Китай обеспечивает безопасность в регионе за счет России, <http://lenta.ru/articles/2015/03/03/centralasia/>

③ Узбекистан усилит границу с Афганистаном из-за увеличения концентрации боевиков, <http://www.fergananews.com/news/22953>

④ Душанбе располагает информацией о концентрации вблизи своих границ вооруженных боевиков, <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1685935>

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。”

上合组织成员国历届元首峰会高度重视加强成员国禁毒合作,禁毒始终是元首峰会通过的宣言和联合公报中的一项重要内容。还在“上海五国”时期,1998年7月“上海五国”阿拉木图联合声明就明确指出,“各方将采取措施,打击……贩卖毒品和麻醉品以及其他跨国犯罪活动”^①。从2001年6月《上海合作组织成立宣言》到2015年7月《上海合作组织成员国元首乌法宣言》,上海合作组织成立以来召开的15次元首峰会宣言中,均专门就禁毒问题发表共同看法。2015年7月10日,上海合作组织成员国元首在俄罗斯乌法还联合发表了《上海合作组织成员国元首关于应对毒品问题的声明》^②。

(二) 建立完善的禁毒合作机制

2009年5月19日,在莫斯科举行的上海合作组织首次禁毒部门领导人会议上,各成员国商定建立禁毒部门领导人、高官、专家工作组三级禁毒合作机制和法律基础、缉毒执法、易制毒化学品管制、减少毒品需求四个专家工作组。2012年,各方批准了《上合组织成员国禁毒部门高官会议工作规则》及法律基础、缉毒执法、易制毒化学品管制、减少毒品需求四个专家工作组的工作规则。上海合作组织由此建立了较为完善的禁毒合作机制,各个机制也展开了相应的务实合作。

一是禁毒部门领导人会议机制。自2009年5月召开上海合作组织成员国首次禁毒部门领导人会议以来,共举行了四次禁毒部门领导人会议,参会各方代表团团长为各国负责禁毒事务的副部级以上官员。在首次会议上,各成员国对禁毒合作做出了明确部署和总体安排,建立临时专家工作组负责制定2009—2014年上海合作组织成员国禁毒战略草案,研究制定了具体禁毒领域的合作方向,并着手开展联合禁毒执法合作。会议期间,各方通报了各自国家有关2004年6月17日签署的《上海合作组织成员国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》的落实情况^③。

2011年3月30日,上合组织禁毒部门领导人第二次会议在哈萨克斯坦阿斯塔纳举行。会议期间,成员国禁毒部门领导人商讨了进一步加强国际合作问题,商定了《2011—2016年上海合作组

织成员国禁毒战略》草案。该战略明确了本组织在打击麻醉品非法贩运、毒品预防和戒毒康复领域的共同方向。会议指出,各方将在本战略框架下共同努力打击非法贩运麻醉品及易制毒化学品。会议要求四个专家工作组进一步采取措施,深化务实合作。

2012年4月2日,上合组织禁毒部门领导人第三次会议在北京举行。与会各方就国际及地区毒品形势、加强禁毒领域合作等问题进行深入讨论。与会各方一致建议,赋予上合组织常设机构禁毒职能,统筹协调成员国各领域的禁毒合作,支持上合组织积极参与国际和地区禁毒事务,进一步加强与联合国毒品和犯罪问题办公室、国际麻醉品管制局等国际和地区禁毒组织的合作。俄罗斯联邦麻醉品监管总局局长伊万诺夫在会上表示,俄“认为阿富汗毒品问题是对上合组织各成员国公民健康和安全的头号威胁,同时,阿富汗毒品问题为恐怖分子、分裂分子的破坏活动提供了资金保证,是影响政治的一个危险因素。在上合组织常设机构增加禁毒协调职能,能够给我们在交换情报以及采取一致策略禁毒上提供更多的帮助”^④。

2013年4月30日,上合组织禁毒部门领导人第四次会议在吉尔吉斯斯坦的比什凯克举行。会议讨论了上合地区毒品形势和打击阿富汗毒品贩运等议题,批准了《〈2011—2016年上合组织成员国禁毒战略落实行动计划〉2013—2014年措施计划》。

二是禁毒部门高官会议机制。上海合作组织成员国禁毒部门高官会议级别为司局级。在多次举行的高官会议上,各成员国针对打击非法贩毒合作的现状和前景等议题进行了深入讨论。

三是专家工作组会议机制。上海合作组织在禁毒方面建立了法律基础、缉毒执法、易制毒化学品管制、减少毒品需求四个专家工作组。各专家组按专业分工开展工作。在易制毒化学品管制专家工作组会议中,各方重点讨论上海合作组织成员国在边境地区开展的易制毒化学品联合监督行动及成果,

① 《“上海五国”阿拉木图联合声明》,载《上海合作组织文献选编》,世界知识出版社2002年版,第47页。

② 《上海合作组织成员国元首乌法宣言》,载新华网,http://news.xinhuanet.com/2015-07/11/c_1115889128.htm

③ 《上海合作组织成员国商定建立禁毒合作协调机制》,载中新网,http://www.chinanews.com/gn/news/2009/05-21/1701413.shtml

④ 《上海合作组织成员国禁毒部门领导人第三次会议举行》,载中新网,http://www.chinanews.com/gn/2012/04-02/3794046.shtml

就打击非法贩运易制毒化学品,防止易制毒化学品流入卫生、食品领域等问题交换意见。

(三) 通过一系列具有实际意义的法律法规和文件

2004年6月17日,在上海合作组织成员国元首塔什干峰会上,与会元首签署了《上海合作组织成员国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》(2007年8月16日生效),该协议详细规定了成员国在相关领域开展合作的形式、内容、主管机关以及合作程序等。作为上海合作组织成员国采取联合禁毒行动的一份重要文件,该协议拉开了上合组织禁毒合作序幕。

2011年6月,上合组织成员国元首在阿斯塔纳峰会上批准了《2011—2016年上海合作组织成员国禁毒战略》及其《落实行动计划》,明确了成员国在应对阿富汗毒品威胁、禁毒预防教育、戒毒康复、国际合作等领域的相关措施及落实机制,为成员国禁毒合作指明了方向。此后,成员国又通过了《〈2011—2016年上合组织成员国禁毒战略落实行动计划〉2013—2014年措施计划》、《〈2011—2016年上合组织成员国禁毒战略落实行动计划〉2015—2016年措施计划》,对各项计划拟定了任务、目标,规定了完成时限^①。

(四) 举办形式多样的研讨会和培训班

上合组织成员国多次举办缉毒执法研讨会,与会各方就建立禁毒情报信息交流机制、打击通过贩毒为恐怖主义融资的犯罪行为以及如何建立上海合作组织禁毒合作机制等问题进行深入研究。

2007年以来,中国每年还为成员国举办多边、双边禁毒执法和易制毒化学品管制培训班或研修班,培训班学员均来自上合组织国家禁毒领域的一线官员,累计为成员国禁毒部门培训各类人员近200人。通过培训,进一步提高了有关成员国禁毒执法能力,加深了成员国禁毒部门对其他国家禁毒法律法规的理解和认同。此外,为推动成员国开展务实高效的情报信息交流与联合执法行动,中国在力所能及的范围内,陆续为其他成员国提供毒品查缉技术和设备支持^②。

(五) 加强与其他国际组织的合作

上海合作组织成员国认为,在政治、经济和社会全球化进程日益深化的背景下,面对毒品威胁的挑战,世界上没有一个国家可以独善其身,也不能

仅仅通过一个组织之力解决。因此,世界各国应在本地区和全世界范围内就解决上述全球性问题开展最广泛的合作,并做出自己的实际贡献。上海合作组织成员国认为,应在联合国的领导下,及时制定综合应对阿富汗毒品威胁的国际战略,在联合国毒品控制计划的框架内与联合国及其他国际组织开展密切合作^③。为此,上海合作组织成员国将“以上合组织成员国举行的合作打击非法贩运毒品活动成果为基础,在2016年联合国毒品问题特别联大会议上奉行共同立场”^④。

此外,2008年4月,上海合作组织成员国专家还讨论了协调各国反毒品机构工作的方式和方法,确定了与集体安全条约组织、中亚地区信息交换中心、联合国毒品和犯罪问题办公室开展合作的相关立场。

(六) 成果丰硕

上合组织成员国各方积极互助,共同提高本地区整体禁毒执法能力。自2009年上合组织推动建立领导人、高官、专家三级禁毒合作机制以来,成员国各方之间禁毒合作进入务实发展的新阶段。2008年11月至2010年8月,在上合组织禁毒合作框架下,中国公安部协调指挥广东、新疆、北京等地公安禁毒部门与哈萨克斯坦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。共抓获在中国境内实施毒品犯罪活动的外籍嫌疑人17名,缴获海洛因6.7千克、可卡因0.67千克。中国与俄罗斯、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦等国也多次成功联合实施“控制下交付”行动。同时,中国公安机关高度重视并积极打击涉“金新月”地区毒品犯罪,取得了显著战果。2009—2011年,中国破获“金新月”地区海洛因案件711起,抓获犯罪嫌疑人775名,缴获各类毒品2907.7千克,有效打击了跨国贩毒集团的嚣张气焰。其中,仅2009年,公安机关就连续破获4起海上走私毒品

^① 《上海合作组织成员国元首理事会会议新闻公报》,载新华网2015年7月11日, http://news.xinhuanet.com/world/2015-07/11/c_128008651.htm

^② 《上合组织禁毒合作进入务实发展新阶段》,载和讯网2012年4月2日, <http://news.hexun.com/2012-04-02/140027327.html>

^③ 《上海合作组织成员国莫斯科峰会元首宣言》,载中新网2003年5月30日, <http://www.chinanews.com/n/2003-05-30/26/308625.html>

^④ 《上海合作组织成员国元首乌法宣言》,载新华网2015年7月11日, http://news.xinhuanet.com/2015-07/11/c_1115889128.htm

案件，缴获1吨多阿富汗产海洛因^①。

（七）协调参与阿富汗问题的全面解决

解决上合地区禁毒问题的关键在于阿富汗。2009年3月27日，上海合作组织倡议在莫斯科召开首次阿富汗问题特别国际会议，上海合作组织成员国、观察员国、阿富汗、土库曼斯坦、英国、法国、美国以及北约、欧盟、独联体等30多个国家和包括联合国秘书长潘基文在内的国际组织代表出席会议。会议通过了《上海合作组织阿富汗问题特别会议宣言》、《上海合作组织成员国和阿富汗伊斯兰共和国关于打击恐怖主义、毒品走私和有组织犯罪的声明》、《上海合作组织成员国和阿富汗伊斯兰共和国打击恐怖主义、毒品走私和有组织犯罪行动计划》等3份文件，为指导成员国与阿富汗及国际社会共同合作解决阿富汗问题提供了“路线图”^②。中方就国际社会以及上海合作组织配合阿富汗政府打击恐怖主义、贩毒和有组织犯罪提出了倡议，并承诺向阿提供的7500万美元优惠贷款全部转为无偿援助，从2009年起分5年实施。

四、上合组织禁毒合作面临的问题和挑战

尽管上海合作组织近年来在禁毒合作中建立了较为完善的机制，务实合作取得了一定成果，但阿富汗问题积重难返，地区形势复杂多变，加之上海合作组织成员国间一些固有矛盾短期内难以解决，上合组织禁毒合作仍存在一定的问题和挑战。

一是阿富汗问题的全面解决难度巨大。解决阿富汗毒品问题的根本是说服当地居民不再种植罂粟，但易于种植的罂粟一直在阿富汗的农耕文化中占据着一定的地位。在经历抵抗苏军入侵、军阀混战、塔利班政权的统治后，鸦片生产和交易成为各种政治势力的资金来源。毒品交易给罂粟种植者和贩卖者带来的利润比替换性农作物高出很多，很难说服当地居民改种其他作物。2014—2015年阿富汗干鸦片当地售价达133—173美元。随着2014年12月北约宣布驻阿国际安全援助部队正式结束作战任务，外国军队纷纷撤出，阿国内安全形势进一步恶化，加之相关商业机会日益减少，“废鸦片改种粮”的计划在当地人看来更加缺少实际意义。2001年以来，美在阿富汗农业替代种植方面花费

近80亿美元，但成效甚微。财政拮据的阿政府对罂粟种植也睁一只眼闭一只眼。据统计，从阿富汗走私的海洛因和鸦片每年价值280亿美元，而2014年阿国内生产总值（GDP）仅210亿美元，财政收入仅19.1亿美元。20世纪80年代，当哥伦比亚毒品种植最高峰时，毒品收入占该国收入的比重为6%，而目前阿富汗的比重至少达到15%。尽管包括上海合作组织成员国在内的国际社会都在努力帮助阿富汗禁毒，但看起来阿富汗的禁毒工作俨然成了“不可能完成的任务”。毒品问题与阿富汗问题相互关联，只要阿富汗问题不解决，毒品问题就将长期存在。

二是“伊斯兰国”组织与中亚地区“三股势力”合流。“伊斯兰国”组织恐怖势力进入南亚，并且有向中亚蔓延的趋势，其超强的思想同化和重组各色恐怖组织的能力对中亚国家构成现实威胁。2015年5月，“乌伊运”宣布对恐怖组织“伊斯兰国”领导人巴格达迪效忠，承认自己为哈拉桑国的一部分，是巴格达迪“哈里法”的成员。俄罗斯副外长卡拉辛称，自2015年以来，“伊斯兰国”组织在阿富汗实力大大加强，目前在阿富汗境内约有6000名该组织武装人员，阿富汗总共有34个省，其在25个省中均有一定基础^③。俄驻北约代表戈鲁什科在接受“俄罗斯24”电视台采访时也持同样观点，他认为北约在阿富汗的行动成效并不明显，阿富汗的局势在持续恶化，塔利班和“伊斯兰国”组织占领了阿富汗绝大部分领土^④。此外，“伊斯兰国”组织通过网络宣传等招募了大量中亚地区之外的中亚国家籍居民。“伊斯兰国”组织与中亚地区“三股势力”的合流使阿富汗局势变数增大，给上海合作组织禁毒合作带来更多的问题和挑战。

三是成员国在情报司法合作等方面还受到一定限制。在禁毒问题上，上海合作组织成员国不存在

^① 《中国警方打击涉金新月地区毒品犯罪战果显著》，载新华网2012年4月2日，http://news.xinhuanet.com/legal/2012-04/02/c_111732942.htm

^② 《上合组织阿富汗问题特别会议在莫斯科举行》，载新华网2009年3月28日，http://news.xinhuanet.com/video/2009-03/28/content_11088488.htm

^③ МИД РФ насчитал в Афганистане 6 тыс. боевиков ИГ, <http://www.interfax.ru/world/502465>

^④ “Исламское государство” захватывает афганское, <http://www.kommersant.ru/doc/2871468>

明显的利益差异,关键是政策协调和制度协调,特别是在情报和司法方面的协调。情报合作是指各个成员国对所获取的有关毒品走私情报的共享和交流机制,司法合作就是对跨国毒品犯罪行为进行司法互助。由于情报合作的高度敏感性和司法合作涉及各成员国的主权,使得上海合作组织在禁毒方面一些已经签署的文件没有得到认真贯彻和落实,阻碍了禁毒合作的深入。

四是成员国间矛盾短期内难以解决。在阿富汗邻国中,乌兹别克斯坦与塔吉克斯坦在边界划分、飞地管辖、水资源分配利用、能源供应、边境通联等方面一直存在诸多矛盾。2015年12月25日,乌塔两国首次举行外交部门间政治磋商,这是乌塔两国建立外交关系23年来两个邻国外交部门间首次举行磋商^①,可见两国关系之冷淡。要在短期内解决两国之间的结构性矛盾和战略互疑依然非常艰难。乌塔两国均是阿富汗邻国,缺乏政治互信、关系持续紧张直接导致两国在打击阿富汗毒品贩卖和走私时难以协调行动。

五、对上合组织禁毒合作的几点建议

针对中亚地区毒品犯罪的严峻形势及对我国的严重危害,有必要在上海合作组织框架内就打击本地区毒品犯罪进一步开展合作。上合组织作为本地区具有重要影响的国际组织,迫切需要统筹协调成员国禁毒力量,在禁毒领域发挥更加积极的作用,以切实保障地区安全、社会稳定和发展,同时通过禁毒合作提升上合组织的行动能力和执行能力,打破国际国内多年来对上合组织缺少实际成效的诟病。

第一,各国对阿富汗援助要形成合力。上海合作组织禁毒合作的关键在阿富汗,近年来,各成员国均为解决阿富汗“毒瘤”做了大量工作。如中方为阿富汗举办反恐、禁毒等领域培训班,提供无偿援助,帮助阿加强能力建设。围绕阿富汗毒品问题,中国还积极参加国际社会牵头组织的“巴黎进程”等禁毒国际合作机制。俄罗斯及中亚国家也为阿富汗重建做了大量工作。今后,上海合作组织应当充分利用阿富汗已成为观察员国身份,积极推动阿富汗参加上海合作组织框架下的“6+6”(6个成员

国和6个观察员国)形式的各类机制,使各方对阿富汗的援助纳入上合整体框架内,形成合力,避免重复性工作,切实提高禁毒合作效率。

第二,成员国在禁毒立法等方面要接轨。目前,应当充分发挥领导人会议的战略决策作用和高官会议的推动落实作用,通过建立各领域、各层次人员直接联络渠道,为切实加强禁毒务实合作奠定法律基础,避免通过的决议文件成为一纸空文,特别是在完善打击毒品犯罪的区域性公约及其实施措施、加强各成员国禁毒立法的协调和完善上。还应当深入研究成员国间引渡、侦查协作等问题,充分探讨在上海合作组织框架内积极开展刑事司法合作的可能。

第三,充分发挥中俄两国作用。中俄两国对于发展上海合作组织成员国之间的合作具有特殊的作用,打击阿富汗毒品符合两国的根本利益,也符合本地区所有国家的利益。在2004年6月上合组织塔什干峰会上,俄总统普京提出成立“上海合作组织—阿富汗联络小组”倡议,得到中方积极响应。近年来,中俄双方每年均举行禁毒合作部长级会议,先后签署政府间禁毒合作协议、中国公安部和俄联邦麻醉品监管总局禁毒合作协议及边境地区禁毒合作议定书,在完善禁毒合作机制和情报交流、执法办案、联合查缉、易制毒化学品管理、减少毒品需求等方面开展了大量务实合作,取得了明显成效。俄与中亚各国在禁毒方面也长期保持着密切合作。中方应当继续通过各种途径和场合,在禁毒问题上充分表明中方态度,打消俄对于我可能借禁毒插手中亚内部事务的疑虑。

第四,认真落实五年规划,全面提高合作水平。认真落实《2011—2016年上海合作组织成员国禁毒战略》及其行动计划,切实提升本组织在国际和地区禁毒合作中的地位和影响。鼓励成员国相互提供培训机会和力所能及的技术支持,重点加强与成员国间情报交流,继续深化典型个案合作,进一步提高成员国跨国跨地区禁毒执法合作能力。

(责任编辑 靳会新)

^① В Душанбе прошли первые за 23 года таджикско-узбекские межмидовские консультации. Стороны договорились встречаться чаще, <http://www.fergananews.com/news/24300>

Drug Control Safety Cooperation of SCO

Zhang Wenwei

Abstract: Currently, the poppy growing area and opium yield of Afghanistan, the inland Asian country in close geographical relationship with the SCO member countries, are staying in the high level. The drug trafficking is increasingly rampant, and the drug problem is interweaved with the terrorist organization and organized crime, causing severe influence on the safety, stability and social and economic development of SCO member countries, and damaging the normal life of citizens. Since the foundation of SCO, the drug control cooperation has been taken as the important tenet and mission of the organization, and important results have been achieved in terms of mechanism construction perfection and practical cooperation of drug control. As the problems of Afghanistan cannot be cast off overnight, the regional situation is complex and changeable, and some inherent contradictions among the SCO member countries are hard to be solved, thus the drug control cooperation of SCO still faces certain problems and challenges.

Keywords: SCO; drug control; safety cooperation

Сотрудничество в сфере безопасности и в сфере борьбы с наркоугрозой в рамках ШОС

Чжан Вэньвэй

【Аннотация】 В последнее время в азиатском государстве Афганистан, имеющем географическую близость со странами ШОС, площадь выращивания опийного мака и производство опиума по-прежнему растут, наркобизнес приобретает все более угрожающие масштабы. Проблема наркотиков, организованной преступности и терроризма серьезным образом влияет на безопасность, стабильность и социально-экономическое развитие государств-членов Шанхайской организации сотрудничества, граничащих с Афганистаном, несет угрозу нормальной жизни людей. С момента создания ШОС сотрудничество по борьбе с наркотиками стало ключевой целью и задачей ШОС и на данный момент организацией уже достигнуты значительные успехи в совершенствовании механизмов и практическом сотрудничестве в борьбе с этим злом. Однако, закоренелость проблемы Афганистана, сложная и нестабильная ситуация в регионе, к тому же невозможность в краткосрочной перспективе разрешить некоторые внутренние противоречия между государствами-членами ШОС ставят антинаркотическое сотрудничество в рамках ШОС перед определенными проблемами и вызовами.

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