

# 中俄在非传统安全领域的反恐合作\*

黑龙江大学远东经贸导报 新会新

冷战结束后，世界格局发生了巨大变化，国家间爆发冲突和战争的可能性大大降低。伴随着科学技术的进步、全球化进程的加速，人们对安全受到威胁的感知、威胁的来源和应对威胁的方法的认识也发生了变化，原来处于次要地位的一些问题上升至国家乃至地区、世界的战略高度。相对于传统安全，人们将这些问题称之为非传统安全问题。非传统安全威胁的特点，一是可分为暴力性质和非暴力性质；二是非传统安全问题多具有“跨国性”扩散蔓延的特征；三是凡属非传统安全领域的问题，会对各国公民的生命、社会生活、国家安全、地区安全和全球安全构成直接的威胁，只是威胁的方式、程度、时间和后果有所不同；四是非传统安全领域的各种问题具有相互影响的特点。<sup>①</sup>

非传统安全的特点决定了这些问题的解决离不开国际合作。中俄是有着 4300 多公里共同边界线的邻国，既面临着一些共同的非传统安全问题的困扰，又有一些非传统安全问题需要双方合作才能更好地加以解决。双方在反对民族分裂主义、宗教极端主义、恐怖主义领域的合作有着非常重要的意义。

冷战结束后，特别是苏联解体后，在中亚地区，民族分裂主义、宗教极端主义、恐怖主义愈演愈烈。中国与中亚毗邻的新疆地区的“东突”民族分裂势力和俄罗斯北高加索地区的车臣民族分裂势力也急剧膨胀，这些分裂势力均以建立单一民族国家为诉求，利用宗教来聚积力量，统一思想，

---

\* 本文系 2006 年度国家社会科学基金项目（批准号 06BGJ024）《中俄毗邻地区在非传统安全领域的合作研究》的阶段性成果。

① 参见陆忠伟主编《非传统安全论》，时事出版社，2003，第 1 版，第 34 页。

将宗教极端化，打着“圣战”的旗号，使用恐怖暴力手段，给国家安全和政局稳定带来极大威胁，影响了当地经济社会发展。

## 一 中国新疆地区、俄罗斯北高加索地区、中亚地区的“三股势力”问题

### （一）中国新疆地区的“东突”问题

新疆地处中国的西北边疆，位居亚欧大陆的核心地带，居住着汉族及回、蒙古、维吾尔、哈萨克、柯尔克孜、塔吉克、乌孜别克、俄罗斯等多个少数民族，占国土面积的1/6，幅员辽阔，地缘战略地位十分重要。这里的少数民族多信奉伊斯兰教，讲突厥语，与相邻中亚国家境内的民族为同源跨民族，有着共同的文化特征、宗教信仰和历史渊源。

新疆的民族分裂活动始于20世纪初，在外部势力的支持下，民族分裂分子篡改历史，混淆或臆造“突厥人”、“突厥斯坦”、“东突厥斯坦”等概念，利用人们的宗教情感，意图建立“东突厥斯坦伊斯兰共和国”。虽然历次分裂活动都没有取得成功，但作为一种势力一直存在并延续下来。随着苏联解体、中亚国家的独立以及世界范围内伊斯兰复兴运动的兴起，新疆民族分裂主义也再次抬头并愈演愈烈，成为严重威胁中国西北边疆安全稳定的毒瘤。

“东突”分裂势力以泛伊斯兰主义、泛突厥主义作为思想理论基础，兼具民族分裂主义和宗教极端主义的特征，他们煽动宗教狂热，在新疆和周边国家策划组织了一系列爆炸、暗杀、纵火、投毒、袭击等恐怖暴力事件，严重危害了新疆各族人民群众的生命财产安全和社会稳定。据不完全统计，1990~2001年，境内外“东突”恐怖分裂势力在新疆境内制造了至少200余起恐怖暴力事件，造成各民族群众、基层干部、宗教人士等162人丧生，440多人受伤。<sup>①</sup>1999年12月，来自18个国家的40多个“东突”分裂组织代表在土耳其伊斯坦布尔开会，进一步确立了武装“建国”的方针，并就“武装夺取政权”达成共识，计划在十年内建立一支1万人以上的正规军队，对中国新疆地区进行恐怖战、游击战甚至正规战。<sup>②</sup>“9·11”事件后，“东突”组织调整了策略，文武并重，一面极力摆脱恐怖主义的帽子，

<sup>①</sup> 中国新闻网，2002年2月1日。

<sup>②</sup> 丁建伟、赵波主编《近代以来中国西北边疆安全问题研究》，民族出版社，2006，第453页。

一面整合力量，企图走联合化、政治化和国际化的发展道路。“东突”先后于2004年4月20日和9月14日在德国慕尼黑和美国华盛顿成立了所谓的“海外流亡政府”，宣布以非暴力的和平反对运动对抗中国政府对“东土耳其斯坦”的“占领”，希望利用民主、人权的旗号争取西方国家的同情和支持。从其纲领来看，已经形成了一套比较完整的思想理论和战略部署，正在向较高度的政治化民族分裂组织方向发展。与此同时，他们也仍然没有停止对中国的恐怖袭击图谋。据报道，2005年9月，“东突厥斯坦解放组织”向总部设在德国慕尼黑的“东突信息中心”送去一盘录像带，后者向英国广播公司中文部传送了录像带链接。这盘来自“东突”天山分部的录像显示的是3名蒙面人手持自动步枪，以“东突”分离组织的月牙星旗为背景，用维吾尔语宣读一份声明，号召维吾尔族人抵制新疆维吾尔自治区成立50周年的庆祝活动，并表示将利用一切手段向中国政府发动战争。<sup>①</sup>2007年1月5日，新疆公安机关在新疆南部帕米尔高原山区摧毁了一个恐怖分子训练基地。<sup>②</sup>2008年1月27日，新疆警方在乌鲁木齐对一伙受境外恐怖组织指使，预谋在2月5日制造爆炸的恐怖分子实施了抓捕行动。<sup>③</sup>2008年3月7日上午10点，受境外“东突”分裂分子指使的4名维吾尔族人企图在南航一架从乌鲁木齐飞往北京的班机上制造空难，幸被空乘人员及时发现，将歹徒制伏后，飞机紧急迫降兰州。<sup>④</sup>

中国境内外发挥政治作用的“东突”组织有50多个，其中的“东突厥斯坦伊斯兰运动”（简称“东伊运”）等四个组织已被我国政府认定为恐怖组织。“东突”恐怖组织与国际恐怖组织关系密切，“9·11”前，曾先后有来自多个“东突”组织的数千人在“基地”组织设在阿富汗的恐怖主义训练营中接受过训练。受训后，他们有的潜回中国新疆，有的渗透到俄罗斯的车臣以及中亚、南亚国家。1998年，“东突”组织中最活跃的“东突解放组织”和“东伊运”得到了本·拉登资助的数百万美元用来从事暴力恐怖活动。

新疆“东突”恐怖分裂组织大量袭击平民和软性目标，制造恐怖气氛，在各族群众中造成恐惧心理，削弱社会安全感，恶化了经济发展的社会环

① 李湛军：《恐怖主义与国际治理》，中国经济出版社，2006，第182页。

② 新华网，2007年1月9日。

③ 中国新闻网，2008年2月18日。

④ 天山网，2008年3月19日。

境，对西部大开发的投资环境造成了不良影响，对中国的国家安全、社会稳定和经济发展构成了极大威胁。

## （二）俄罗斯北高加索地区的车臣问题

车臣问题的产生有着长期的历史根源和深刻的政治原因。苏联解体后，受地缘政治格局的变化和国际恐怖主义的影响，车臣分裂势力的暴力恐怖活动日益猖獗，在北高加索地区和莫斯科等地多次制造恐怖暴力事件，造成了大量平民伤亡。普京执政后，加大了打击车臣分裂势力的力度。经过政府军大规模围剿，大部分车臣非法武装被消灭。但是，残余的非法武装化整为零，在车臣境内外采取游击战术，不断在俄罗斯各地制造恐怖事件，造成大量人员伤亡。2002年10月23日，数十名车臣武装分子在莫斯科杜布罗夫卡剧院将800多名正在观看演出的观众和演职人员劫为人质。三天后，俄特种部队向剧院内施放催眠气体后，成功地解救了大多数人质，但仍有130名人质不幸丧生。2004年5月9日，车臣非法武装在格罗兹尼胜利日庆祝活动中再次制造恐怖爆炸事件，车臣共和国总统艾哈迈德·卡德罗夫和俄高加索联合集群司令巴拉罗夫在这次事件中被炸身亡。9月1日，马斯哈多夫与车臣非法武装的另一个头目巴萨耶夫策划和制造了震惊世界的俄北奥塞梯共和国别斯兰市第一学校劫持人质事件，造成331人丧生，包括186名儿童。车臣分裂势力给俄罗斯人民的社会生活和秩序带来严重挑战，严重影响了国内的社会稳定，威胁到联邦的统一和国家安全，成为俄罗斯政府亟待解决的问题。

随着车臣非法武装头目马斯哈多夫、萨杜拉耶夫、巴萨耶夫被俄军警击毙，目前的车臣局势已经在俄罗斯政府的控制之下，但一些匪徒还在一些边远地区流窜，伺机发动袭击，恐怖主义的土壤还没有彻底铲除。俄罗斯政治观察家彼得·罗曼诺夫将俄车臣问题形象地比喻成阵发性疟疾，“每当俄罗斯出于某种缘由衰弱的时候，它就会严重起来”，虽然“随着俄罗斯的强大，车臣‘疟疾’日渐痊愈”，但“还将有长期的和令人不太愉快的后遗症”。<sup>①</sup>

## （三）中亚的“三股势力”问题

中国西北部与俄罗斯接壤的边境线仅有50多公里，但两国都有大片国土与中亚地区相邻。中亚的费尔干纳盆地地处乌、吉、塔三国交界山区，与新疆的塔里木盆地一山之隔，紧邻阿富汗，是中亚“三股势力”活动的

<sup>①</sup> 《高加索战争虽已结束，但余音仍将回荡良久》，俄新社2006年7月11日。

基地。中亚地区自古就存在多种民族和宗教，属于世界上最为复杂的地缘文化带之一，其社会的发展更是伴随着不同民族、宗教和文化的碰撞与交流。苏联解体后，中亚诸国的社会形态发生了深刻变化，诱发了宗教、民族等一系列社会矛盾。权威的失落、信仰上的危机、社会的动荡等很容易使人们被一些恐怖主义思想和宗教极端势力所利用，从而为恐怖主义的滋生和繁衍创造了条件。<sup>①</sup> 这一地区比较有影响的宗教极端势力有“伊斯兰复兴党”、“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”（简称“乌伊运”）和“乌兹别克斯坦伊斯兰解放党”等，他们也曾先后制造了一系列绑架、爆炸、暗杀和颠覆等恐怖事件，严重影响到地区经济发展和社会稳定。

中国、俄罗斯、中亚地区的各种民族分裂势力和宗教极端势力相互勾结在一起，在车臣境内的匪徒中，就有来自中国新疆的雇佣兵；“乌伊运”与“东突”恐怖组织也建立起了联系，不少“东突”恐怖分子在“乌伊运”的恐怖训练营接受训练，并参与“乌伊运”制造的恐怖活动；反过来，“乌伊运”也曾多次为“东伊运”提供各种援助，双方联系最为密切。恐怖势力和活动对中俄和中亚国家构成的安全威胁还表现在为获得活动资金而加剧的毒品贸易及跨国、跨地区的犯罪行为及难民问题上。

美国因素在这一地区反恐问题上所起的作用不容忽视，中国新疆“东突”问题和俄罗斯车臣问题的解决都受到美国的牵制。“9·11”事件之前，美国不承认“东突”和车臣的分裂势力是恐怖组织，把车臣问题说成是所谓的“人权”和“民族自决”问题，认为“东突”组织是“争取民族解放和民族自决的力量”。“9·11”事件后，虽然美国的立场发生了转变，但仍然在使用双重标准对待中俄反恐。它在2004年宣布“东伊运”为恐怖组织，但又同一年允许“东突”势力在华盛顿成立“流亡政府”；以美国为首的西方国家对俄罗斯在车臣的人权问题指手画脚，在一些国际会议上以及与俄罗斯对话时每每提及这个话题，在谴责车臣恐怖暴力事件的同时，认为俄罗斯在车臣滥用武力，伤及平民。他们在中国和俄罗斯反恐问题上奉行的双重标准，在一定程度上助长了上述分裂势力的活动，不利于问题的彻底解决。

## 二 中俄在上海合作组织框架下的反恐合作形势分析

中俄两国拥有一致或相近的安全利益，都面临着相当严峻的非传统安

<sup>①</sup> 王京武、延景文：《战后俄罗斯恐怖主义泛滥原因探析》，《西伯利亚研究》2004年第1期。

全问题，对包括反恐在内的诸多全球与地区安全问题有着共同认识，以两国高度的军事及安全互信为基础，中俄战略协作伙伴关系正在引领双方的反恐合作向纵深发展。

民族分裂分子、宗教极端分子都使用恐怖暴力作为达到自己目的的手段，打击恐怖主义是当前打击“三股势力”最紧迫的任务。中俄两国都认识到，这是一场艰巨的斗争，需要在军事、政治、经济、外交、金融、法律和社会各个领域采取行动。强有力的国际合作是反恐斗争的必要手段，而且，恐怖主义威胁不可能在短时间内得到消除，需要做好打持久战的准备，需要国际社会尤其是大国之间的长期合作。

中俄两国的反恐合作除进行情报信息的交流、案件线索的互相协助调查、取证，缉捕、遣返恐怖分子，人员培训、互派联络官、互访外，还进行了联合反恐军事演习。

中俄在反对恐怖势力方面的合作更多地体现为上海合作组织框架下的合作。为应对“三股势力”威胁中俄共同安全的一系列挑战，中俄必须以建设性的态度发展双方在安全领域的关系，上海合作组织就是两国合作打击上述威胁的共同手段。两国依靠其框架下的战略合作伙伴关系，延伸双边反恐合作，就国家安全保障、打击各种形式的恐怖主义展开了积极磋商，成为该组织的带动力量和凝聚力量。

为了有效打击恐怖主义、民族分裂主义、宗教极端主义，上海合作组织在“互信、互利、平等、协商，尊重多样文明，谋求共同发展”为核心的“上海精神”指导下，采取一系列措施，凸显反恐职能，明确提出，“东突”、车臣、“乌伊运”以及其他形形色色的恐怖主义组织或团伙，都是国际恐怖势力的重要组成部分，应予坚决打击。各成员国通过上海合作组织进行了多边谈判，达成了相互遵守的原则、规范和规则，通过制度安排来协调、约束多边行动，维护了本地区的安全与稳定。

#### （一）签署一系列条约，为联合反恐奠定法律基础

上海合作组织成立以来，一直坚持打击恐怖主义犯罪。成员国签署了一系列条约和文件，为打击恐怖主义犯罪提供法律依据。

上海合作组织的前身为“上海五国”，打击“三股势力”最早就是在“上海五国”元首1999年8月25日比什凯克会晤期间提出的。2001年6月14~15日，上海合作组织成员国元首在上海举行第一次会晤。中华人民共和国、俄罗斯联邦、哈萨克斯坦共和国、吉尔吉斯斯坦共和国、塔吉克斯坦共和国、乌兹别克斯坦共和国六国元首签署了《打击恐怖主义、分裂主

义和极端主义上海公约》，对“恐怖主义”、“分裂主义”和“极端主义”的概念均作了明确的法律界定。上海合作组织先后签署了《关于上海合作组织地区反恐怖机构的协定（草案）的决议》、《上海合作组织宪章》、《关于地区反恐怖机构协定》、《关于上海合作组织地区反恐怖机构协定》的议定书、《上海合作组织地区反恐怖机构执行委员会细则》、《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》、《上海合作组织成员国常驻上海合作组织地区反恐怖机构代表条例》、《上海合作组织成员国打击恐怖主义、分裂主义和极端主义 2007 ~ 2009 年合作纲要》决议、《关于在上海合作组织成员国境内组织和举行联合反恐行动的程序协定》、《关于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》等。

## （二）成立反恐机构，落实反恐合作措施

为使反恐合作措施得到落实，2004年6月17日，上海合作组织地区反恐怖机构执委会在乌兹别克斯坦首都塔什干正式启动。在成立的反恐机构理事会中，中国方面由公安部副部长担任理事。其他国家则由各自的国家安全总局副局长担任理事。理事会共召开了11次会议，通过了100多个决议。

上海合作组织地区反恐机构的主要任务和职能包括：就打击恐怖主义、分裂主义、极端主义与本组织成员国主管机关及国际组织保持工作联系，加强协调；准备有关打击恐怖主义、分裂主义和极端主义的建议和意见；参与准备打击恐怖主义、分裂主义和极端主义问题的国际法律文件草案，与联合国安理会及其反恐委员会、国际和地区组织共同致力于建立应对全球性挑战与威胁的有效反应机制；收集和分析成员国提供的有关打击恐怖主义、分裂主义和极端主义的信息，协助对“三股势力”活动进行侦查并对相关嫌疑人员采取措施，建立关于“三股势力”组织、成员、活动等信息的资料库；协助成员国打击“三股势力”；协助准备和举行反恐演习；协助培训反恐专家及相关人员；开展反恐学术交流。作为合作参与的具体执行部门，反恐机构为成员国间相互借鉴反恐怖斗争的成功经验、共同探索如何有效打击“三股势力”提供了一个平台，同时作为该组织机制建设的一部分，表明上海合作组织的反恐合作开始进入务实合作的新阶段。

## （三）举行联合军事演习，强化反恐功能，使军演规范化

近些年国际上的双边和多边联合军演，很多都以非传统安全为主题，着眼于应对地区或跨地区恐怖主义、民族分裂主义、宗教极端主义和武器

扩散等问题。实践证明，通过防务与军事领域的合作打击国际恐怖主义行之有效。为震慑恐怖分子，从2002年至今，在上合组织框架下，各成员国武装力量或执法力量先后举行了多次联合演习。

2002年10月，中国与吉尔吉斯斯坦在两国边境地区举行联合反恐军事演习，这是上海合作组织框架内首次举行的双边联合军事演习。2003年8月，上海合作组织框架内首次举行多边联合反恐军事演习。2005年8月，中俄两国举行首次成建制、大规模的“和平使命—2005”联合军事演习。2006年3月，上海合作组织有关成员国在乌兹别克斯坦境内举行了代号“东方反恐—2006”的联合演习，进一步完善了各成员国强力部门在打击恐怖分子方面的合作。2006年8月，中国和哈萨克斯坦在两国境内联合举行了“天山—1号（2006）”反恐演习，这是上海合作组织框架内，中哈两国执法安全部门首次举行联合反恐演习。2006年9月，中国和塔吉克斯坦举行代号为“协作—2006”的联合反恐军事演习。

2007年8月9日至17日，在中国乌鲁木齐和俄罗斯车里雅宾斯克举行的“和平使命—2007”上合组织成员国武装力量联合反恐军事演习，是第一次由上海合作组织全体成员国组织实施的联合反恐军事演习。“和平使命—2007”联合反恐军演，提升了上合组织成员国武装力量战略磋商、远程投送、联合指挥、联合行动四个方面的能力，表明了成员国共同应对新威胁、新挑战，维护地区安全与稳定、促进共同发展与繁荣的意志，展示成员国共同打击恐怖主义、分裂主义、极端主义“三股势力”的坚定决心和行动能力，反映了成员国在防务安全领域的合作水平，彰显了上海合作组织在维护地区和平与稳定，推动建设和谐世界、和谐欧亚地区中的重要作用。

#### （四）加强经济合作，消除地区紧张局势和新威胁的根源

安全合作可以为成员国的社会经济发展提供稳定的外部环境，但单凭军事手段打击恐怖分子，无法铲除恐怖主义产生的根源和土壤。要想从根本上彻底解决“三股势力”的威胁问题，必须将经济因素纳入反恐之中，大力发展生产力，改善人民的生活条件，解决导致恐怖主义的人间苦难，从源头枯竭恐怖组织的资金和新生力量。

上海合作组织成员国总理于2001年9月13~14日在哈萨克斯坦阿拉木图举行首次会晤，正式建立了上海合作组织框架内每年一次的总理会晤机制。为了研究经贸领域相互协作的具体问题、落实总理会晤的决议并给总理会议做准备，2002年5月28~29日，上海合作组织成员国经贸部长在上



海举行首次会晤，宣布正式启动经贸部长会晤机制和贸易投资便利化谈判。部长们还签署了《关于区域经济合作的基本目标和方向及启动贸易和投资便利化进程的备忘录的议定书》，规定了经贸部长会议以及在部长会晤机制框架内的高官委员会和专业工作组的具体工作程序和制度。同年11月20日，上海合作组织交通部长首次会议在比什凯克举行，正式启动了交通部长会议机制。为了商议经济合作的具体事宜，提出合作草案并给经贸部长会议做准备，成员国经贸部长在吉尔吉斯斯坦的乔尔潘—阿塔市举行第二次会晤后（2003年9月5~6日）不久，经贸高官委员会和5个专业工作组相继成立，它们分别是：中国牵头的电子商务工作组、俄罗斯牵头的海关工作组、哈萨克斯坦牵头的技术规则标准和合格评定程序应用工作组、塔吉克斯坦牵头的投资促进工作组、乌兹别克斯坦牵头的发展过境潜力工作组。2005年，又成立了俄罗斯牵头的能源工作组和吉尔吉斯斯坦牵头的现代信息和电信技术工作组。高官委员会和专业工作组的成立，为实现各项区域经济合作目标提供了坚实的机制保障。

为了解决民间参与不足和融资困难的问题，上海合作组织于2005年10月25日召开了“上海合作组织实业家委员会”第一次理事会会议，于11月16日成立了“上海合作组织银行联合体”，还于2006年5月22日在莫斯科国立国际关系大学举行了首届“上海合作组织论坛”。上海合作组织各成员国总理于2003年9月在北京通过的《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》是各国在深化经济合作道路上的重要一步。该文件提出，要在2020年前为贸易和投资创造最为有利的条件，最大限度地有效利用本地区资源，在上海合作组织范围内逐步实现商品、资本、劳务和技术的自由流动。《纲要》将教育、科学、高新技术、医疗卫生、农业等领域作为主要合作方向。在2004年的塔什干峰会上，中国政府承诺向其他成员国提供总额为9亿美元的优惠出口买方信贷。2006年6月14日成立的“上海合作组织实业家委员会”将社会责任确定为首要原则，在兼顾市场规律和成员国政府意向的同时，完成多边贸易合作。目前有几个重要的地区性社会计划正在落实中，包括能源，铁路、公路基础设施建设等。经济方面合作的最终目的在于提高人民的生活水平和质量，改善社会保障状况。为此，实业家委员会俄分部行动起来，于2007年7~8月间派遣医疗小组到塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦，开展了传染病和结核病的预防工作，向5000人提供了高水平的医疗服务。上海合作组织还有建立“上海卫生组织”的计划。

### （五）深化与集体安全条约组织的合作，加强与其他国际和地区组织的联系

2007年10月5日，集体安全条约组织秘书长博尔久扎和上合秘书长努尔加利耶夫签署了两个组织的合作备忘录，表明两个组织将在保证地区安全和国际安全、反恐和打击有组织犯罪活动以及非法贩卖毒品和武器等方面进行合作。上海合作组织没有军事合作机制，集体安全条约组织在这方面可作为前者的一种补充，可增强前者的反恐潜力。合作备忘录的签署应视为上海合作组织扩大国际交往重要的一步。上海合作组织还密切关注与其他组织和国家的对话。2004年六国领导人在塔什干倡议在亚太地区建立多边组织的伙伴网络。在实施该倡议的过程中，上海合作组织秘书处与东盟、独联体、亚太经合组织等组织的相关机构一直保持着工作接触。2007年的比什凯克峰会进一步确定了该组织进行国际交流的任务。2004年批准《上海合作组织观察员条例》，分别于2004年和2005年给予了蒙古、巴基斯坦、伊朗、印度以上海合作组织观察员地位。

## 三 上海合作组织合作打击“三股势力”方面存在的问题

### （一）打击“三股势力”方面存在的问题

上海合作组织经过几年卓有成效的合作和创新实践，通过概念建设、机制建设、功能建设，协调相关国家的反恐行动，使各成员国联合打击恐怖主义等“三股势力”的能力得到很大提高，对地区恐怖主义产生了直接的震慑作用，已经成为一个颇有影响的地区性组织，成为欧亚地区稳定的重要因素。但同时应该看到，上海合作组织尚存在一些亟待解决的问题。

（1）需要进一步巩固其作为地区安全框架的地位，功能定位需要进一步明晰。

（2）上海合作组织的反恐地区机构已经签署的文件以及合作机制的具体作用不明显，安全效果及反恐具体效果不明显。<sup>①</sup>

（3）成员国在制定共同应对恐怖事件的行动机制问题上迟迟未能达成一致，对于地区反恐机构制定的一些多边法律文件的审批时间过长；有些通过公约的方式对反恐的方式和内容作出的规定失之于笼统，地区反恐怖机构职能的可操作性有待加强，没有对涉及具体操作及各成员国刑事司法协助等程序性问题予以具体规定，有可能造成今后各成员国在合作打击恐

<sup>①</sup> 参见赵华胜《上海合作组织：过去和未来的5年》，《国际观察》2006年第2期。

怖主义实践中意见不统一。

（4）经济合作发展水平不高，仍处于起步阶段，与成员国的期望距离较大，合作潜力有待进一步发掘。

产生上述问题的原因是多方面的。

第一，作为上海合作组织主要成员之一的俄罗斯的态度直接影响着该组织作用的发挥。在相当长的一段时间内，俄罗斯对上海合作组织的发展抱迟疑态度。一方面，俄罗斯在中亚地区拥有自己主导的多边合作机制，既有集体安全条约组织作为地区安全合作机构，又有欧亚经济共同体、海关联盟等作为地区经济合作组织，因而对上海合作组织热情不高；另一方面，俄罗斯对中国与中亚国家的接触也充满疑虑，担心中国借机扩大在中亚的影响力。

第二，成员国的发展水平差异较大。哈、吉、乌、塔四个国家的发展起点比较低，政治经济发展缺乏必要的现代化进程，社会管理水平低下，除哈萨克斯坦外，其他国家经济发展水平不高，规模小，结构单一。

第三，大国角逐加剧了地区局势的复杂性。中亚处于地缘结构的敏感地带，丰富的能源资源为地缘政治的争夺增添了筹码。为了在各种势力中寻求平衡和利己的最佳点，中亚国家在某种程度上采取了投机的外交政策，希望能逢源于大国之间。

第四，美国在中亚地区的反恐行动降低了该地区一些国家主观上对上海合作组织反恐功能的期望值。“9·11”事件后，美国攻打阿富汗，推翻了庇护基地组织的塔利班政权，重挫基地组织的有生力量，这一地区的恐怖势力失去了大本营，恐怖主义失去了一部分“市场”。另外，美国租用中亚国家的军事基地，保持在这一地区的军事存在，这些因素都影响着中亚国家的心态。

第五，各国的法律基础、法律机构的设置存在差异，例如，俄罗斯检察官具有刑事侦查权，但在我国，这个权力在公安部门。各方对司法合作的意见仍有分歧等类似的问题都成为合作中的实际困难。另外，专业人才的缺乏也严重影响了合作的深入。

## （二）上海合作组织所面临的主要任务

基于以上分析，我们认为在今后的反恐合作上，上海合作组织需要采取以下措施。

（1）上海合作组织的行动能力很大程度上取决于中俄合作水平。所以针对俄罗斯的疑虑，要继续做好增信释疑的工作，表明中国尊重俄罗斯在

这一地区的利益，无意挤占其战略空间。此外，还要使俄罗斯从当前国际战略的高度出发，真正认同上海合作组织的地缘政治意义，认同其在对抗美国对中亚的渗透、促进世界多极化方面所能发挥的作用。

(2) 加强经济合作，既有利于从根本上铲除恐怖主义产生的社会条件，还有利于形成各成员国的向心力，巩固伙伴关系。广泛的经济联系是区域一体化的重要内容，有时还可以成为区域一体化的先行者。要尽快落实具体合作项目，当前应该推动互补性最强的能源和物流通道建设的合作。

(3) 上海合作组织不仅是国家之间的联合体，而且是不同文明的结合，明晰人文合作理念特别重要。要加强成员国民间往来和人文领域的交流，鼓励地方、民间参与，促进合作，在大学、研究中心和文化工作者、新闻媒体间建立联系。只有大力宣传国家间的友好关系，通过交流活动，培养年青一代的友好感情，增进各国人民之间的友谊和信任，才能推动务实合作，深化战略协作伙伴关系。

(4) 加大已有决议的落实力度。作为一种区域国际合作机制，上海合作组织通过反恐地区机构，通过订立国际条约、协议和规则来实现这种国际合作，但对恐怖主义进行有效的打击最终仍需各成员国政府来推行、落实签署的协议、条约、宣言，才能形成有效的联合行动能力。

(5) 理顺各国内部机构及地区合作机制、职能，增加资金投入。反恐国际合作涉及一国的执法、外交等多个部门，在执法部门中又涉及刑事、禁毒等不同机构，如何协调各部门的行动直接影响到反恐的效率、效果。在上合组织中反恐常设机构中，应该逐步完善运行机制，使职能分配科学化，还应根据情况的变化适时增加职能，近期就急需将禁毒列入其中。

(6) 要进一步巩固反恐合作的国际法基础，各国之间应相互支持，特别是在引渡罪犯方面应加强配合。可以以上海合作组织为平台，签订一系列关于刑事司法协助的多边公约，这样不但可以弥补上海合作组织关于反恐的规定过于笼统和不易操作的问题，还可以避免国家间“一对一”签订条约的烦琐。例如各成员国可以共同制定多边的引渡公约，并对已有的引渡条约进行充实；各成员国还可以在平等协商的基础上达成刑事诉讼移转管辖的公约。另外，刑事司法文书送达和调查取证，被判刑人的移管，相互承认和执行法院刑事判决等都是刑事司法协助的重要内容，上海合作组织可以以公约的形式将这些内容确定下来，作为成员国共同打击恐怖主义犯罪的依据。<sup>①</sup> 鉴

<sup>①</sup> 蒲丽霞：《上海合作组织框架下中亚恐怖主义犯罪研究》，载 CNKI 系列数据库。

于多边合作比较复杂，<sup>①</sup>也可以先行在双边合作上、在急需合作的领域寻求突破，联合执法也应该可以成为取得突破的第一步。

(7) 俄罗斯两次车臣战争和美国发动的阿富汗反恐战争都表明，当今恐怖主义威胁仍具有传统军事作战的战术性和进攻性特点，有些组织使用的是新型武器装备，动用的人员也相当多。为应对这种类型的威胁，坚决还击大规模恐怖活动，必须从专业军事的角度培训各国武装力量的反恐作战能力，改革军事战斗准备体系，加大成员国反恐力量的协作力度，对联合行动进行磨合，使陆地行动、侧翼行动、特殊行动及其他行动协调一致，适时扩大联合执行任务的规模。

(8) 同时我们也应注意到，恐怖分子们不是在战场上就能消灭的敌人，他们正在适应当前国际反恐形势，形成了一系列既相对独立又相互支援的网络，许多恐怖主义行径无法用传统的军事反恐战略来应对。上海合作组织需要开发新的应对措施更加有效地打击恐怖主义，切断恐怖组织之间的经济、军事技术和思想补给，使地区安全得到改善，控制和减少恐怖活动。

一是要加强情报共享的国际合作。情报交换至关重要，是反恐成功的关键。把握反恐斗争的主动，先发制人，提前对恐怖活动进行打击，遏制恐怖活动都离不开及时、准确、系统的反恐情报。要在有效使用各种侦查手段，组建灵敏高效的情报网络的基础上，积极获取深层次的反恐情报。各国应该加大边防和情报部门的协作力度，增加信息合作渠道，实现多层次、多方式的情报交流与合作，加强在反恐情报的分析、研判与传递方面的合作，使情报成为决策部门强有力的决策依据。

二是要加强在冻结恐怖组织资产等方面的合作，削弱、控制恐怖主义。恐怖组织进行犯罪活动需要大量的资金，打击恐怖主义，切断恐怖组织的资金来源非常重要，要开展金融反恐。“东突”和车臣恐怖组织的筹资渠道主要有以下几个：第一，“基地”组织的资助；第二，慈善和人道主义组织的捐赠，这些组织还对其资助资金的藏匿、转移提供帮助；第三，社会公众和宗教组织的资助；第四，沙特和海湾国家一些富人向伊斯兰运动捐赠资金，有些流入恐怖组织之手；第五，经商所得；第六，种植、贩卖毒品筹集资金；第七，抢劫、盗窃。<sup>①</sup>从恐怖组织的筹资渠道看，要想斩断恐怖组织的资金来源，必须加强对社团、组织、基金的监管，在掌握了相关证据后，对与恐怖组织有关的资金、财产予以冻结，并追究相关人员、银行

<sup>①</sup> 参见李湛军《恐怖主义与国际治理》，中国经济出版社，2006，第165～166、337～343页。

的责任。这其中的国际合作必不可少。

三是要重视互联网通信技术的开发应用。一方面，虽然网络恐怖主义还没有大面积泛滥，但苗头已现，须加以防范，因为恐怖主义不仅可以将网络作为一种宣传工具，而且还可将它作为一种筹款和通联手段，甚至用它来发动网络攻击，破坏军用和民用设施；另一方面，也可以通过互联网提高侦破恐怖专业组织的能力。

四是要加强双边磋商，开展互访，增进互谅互信，更多地在专业人员的培训合作上做工作，营造更大的合作空间，尽量降低因为文化和思维方式的不同对合作效果的影响。

五是要重视专业人才的培养。随着国际合作的深入开展，对专业人才的需求会越来越多，要求越来越高，要着重培养既懂外交，又懂执法，还精通语言的专业人才。

六是要在各国加强开放，建设运输走廊，简化人员、资金流动的限制的同时，防止这些便利被恐怖组织利用来走私毒品、武器和进行人员的相互渗透。各国的边防部门、海关部门、民航部门、铁路部门等要加强各自国门的出入检查，合作监控各国的恐怖势力利用口岸和边境地区进行勾连的图谋，控制边境。

#### 四 结论

综上所述，中国在新疆地区面临着“东突”恐怖分裂势力的威胁，俄罗斯则为北高加索的车臣恐怖势力所困扰，两国在消除分裂势力、恐怖主义的国家安全利益和目标上基本一致。由于恐怖主义国际化趋势日益明显，一国在应对国际恐怖主义犯罪活动时，行动和效果都受到限制，两国都已经认识到打击恐怖主义的国际合作势在必行，认识到在地区层次上建立维持正常秩序的国际反恐新体制的必要性。这种体制既包括两国之间直接的双边合作机制，也包括在上海合作组织框架下形成的区域多边国际合作机制。实践证明，两国利用地缘优势组合可更好地和有效地解决两国面临的共同挑战，使两国最大限度地获得安全。当然，中俄合作反恐的任务还非常艰巨，两国在深化合作的基础上，面对新问题，还需要不断调整与创新方法、措施、手段和战术。