

【专题研讨:反恐】

恐怖活动对“一带一路”倡议实施的威胁评估与对策研究

贾宇 李恒

【摘要】随着“一带一路”倡议的纵深推进,恐怖主义已成为袭扰沿线国家安全问题之首。“一带一路”沿线国家处于恐怖主义人员聚集地和活动频繁的“高风险”区域。通过对“一带一路”倡议安全面临的挑战分析、恐怖势力威胁评估,加强“一带一路”倡议安全下的反恐怖工作势在必行,这符合经济全球化与合作共赢的战略意图,契合总体国家安全观下的战略需要,迎合全球区域性合作并可带动中国社会发展。反恐怖主义战略构想应以全球治理为着力点和新安全观下的反恐怖合作为切入点,明确反恐怖战略安全目标,完善区域间的情报信息搜集与共享,强化区域性边境口岸重点人员管控,持续加强沿线国家的反恐怖协作能力,积极推动区域性反恐怖司法合作等反恐怖战略对策。

【关键词】“一带一路”;反恐怖主义;威胁评估;对策研究

【作者简介】贾宇(1963-),男,青海贵德人,西北政法大学校长、反恐怖主义法学院教授、博士生导师,中国刑法学研究会副会长,主要研究方向为刑法学、反恐怖主义法治理论;李恒(1986-),男,辽宁海城人,西北政法大学习反恐怖主义法学院法学博士研究生,主要研究方向为反恐怖主义、涉藏问题(陕西 西安 710122)。

【原文出处】《宁夏社会科学》(银川),2017.1.35~43

【基金项目】中国法学会2016年度部级法学研究重点委托课题项目“反恐怖主义法治理论与实践研究”(项目编号:CLS[2016]ZDWT11)。

一、问题的提出

《中国周边安全形势评估(2016)“一带一路”:战略对接与安全风险》一书指出,随着“一带一路”倡议的纵深推进,恐怖主义已成为沿线国家非传统安全问题之首,现实威胁正逐步提高。“一带一路”沿线区域涉及国家众多,各国自然资源禀赋和政治文化传统千差万别,经济发展水平和基础设施建设状况各异,投资环境和市场容量各有千秋。加强区域间的“政策沟通、设施联通、资金融通、贸易畅通和民心相通”等为重点项目建设,以达到各国平等互利、共同发展的国际性区域合作框架,促进中国与“一带一

路”沿线国家、内陆沿边地区和东部沿海地区的发展与合作,从而实现国内经济平衡发展及中国与“一带一路”沿线国家在不同民族、不同宗教信仰、不同历史文化背景下的和平有序发展^[1]。因此,发展和安全是“一带一路”合作的两大动力^[2]。从发展角度分析,共建“一带一路”是“顺应世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化的潮流,秉持开放的区域合作精神,致力于维护全球自由贸易体系和开放型世界经济。从安全角度分析,“一带一路”沿线国家中,部分国家政局不稳,少数地区宗教极端思想和恐怖主义势力异常强大,部分国家的经济和社会发展深

受其害。“一带一路”是否能够顺利推动,简单来说就是能否处理好发展与稳定、互利与共赢的关系^[3]。

根据美国全球恐怖主义数据库统计结果显示:“一带一路”沿线国家中60%处于和平状态,25%处于危险状态,15%处于高危状态,伊拉克、巴基斯坦、阿富汗、叙利亚等国已成为严重恐怖犯罪活动国家^[4]。2014年5月21日,习近平总书记在“亚信峰会”上首次提出对恐怖主义“零容忍”的倡议^[5]。目前,发展“一带一路”倡议正面临着经济安全、国家安全和暴力恐怖等风险挑战。同时,还要面对美国的“亚洲新安全观—亚太再平衡”的战略围堵,俄罗斯的战略猜忌与潜在对立风险,印度、菲律宾等少数南亚和东南亚国家的战略不合作,日本等军国主义的战略搅局等多重威胁。随着“一带一路”倡议的实施,中国将不可避免地面临众多国内外因素的挑战。一个国家地域发展不平衡、群众利益分配不均都极有可能招致极端舆论和外部意识形态领域的乘虚而入。

恐怖主义对“一带一路”的影响面临的问题:一是恐怖主义在其沿线周边国家的经济投资威胁和对各国驻外使领馆及其驻在国家合作项目的安全威胁,这将会对开展国际经济贸易合作和文化交流产生不利影响。二是恐怖主义、宗教极端、民族分裂思想的深入蔓延,将直接威胁沿线国家政治安全与社会稳定,对当地的和平与发展、民族与宗教、政府与民众、内地与边疆、国家认同与民族认同都会造成一定冲突。三是网络安全正转变为非传统安全问题。网络将会是今后恐怖组织招募暴恐成员、筹集资金、传播宗教极端思想、传授恐袭技能等发展的重要载体和平台。四是陆上与海上潜在的恐怖主义将会直接威胁多个沿线、临海国家。根据美国反恐怖情报中心数据统计显示,全世界90%的恐怖组织都集中在亚洲和非洲地区。陆上中东、中亚和南亚的恐怖主义犯罪事件已占世界总数的70%以上^[6]。东南亚、南亚的马六甲海峡、孟加拉湾、亚丁湾的海上恐怖主义和海盗行为是“21世纪海上丝绸之路”的最大安全威胁。五是由于沿线国家的国情、法制、经济发展、政治立场等不同,在共同开展反恐怖侦查打击、反恐怖融资洗钱、反恐怖情报共享、反恐怖国际警务、反恐怖司法协作等方面还会存在分歧与冲突。

二、“一带一路”倡议安全面临的挑战与恐怖威胁评估

“一带一路”倡议的实施具有长期性、复杂性和艰巨性等特点,必然面临着诸多风险与挑战。作为倡议的发起国,中国应当综合分析“一带一路”倡议推进中的各类风险因素。当前国际政治格局进入深度调整间歇期,全球经济发展进入重构期,地缘政治风险、传统与非传统安全、金融投资风险等安全隐患沿线国家都必须妥善应对。恐怖主义犯罪是对“一带一路”倡议发展、经济项目建设和沿线地区国家安全构成威胁的最重要因素。

(一)“一带一路”倡议安全面临的挑战

1. 社会发展过程中带来的挑战。一方面,经济与社会发展带来的风险。“一带一路”倡议在诸多“高风险”国家的多个领域内深入推进,这些“高风险”包括区域间经济发展水平差异较大,同时缺乏多边建设性的经济与交流、维护地区安全风险等合作机制,制约了区域合作的深度和广度。“一带一路”倡议覆盖65个国家和地区共44亿左右人口,主要发展地区的基础设施建设合作,据亚洲开发银行测算,到2020年之前,亚洲地区每年的基础设施建设投资需求将会达到7300多亿美元^[7],将会对相关国家商业投资、境外旅游、金融投资、港口建设、产业服务、出国留学、道路交通建设、信息技术等方面带来诸多风险。另一方面,政治制度与宗教差异带来的风险。“一带一路”国家由于各国政治制度的不同,特别是经济社会发展不平衡,政治体制、法律制度之间的差异较大,极易在民族宗教、政治认同等问题上出现分歧。一些西方大国出于自身利益考虑,置联合国和国际法准则于不顾,对沿线部分国家内政横加干涉,强势推行“新干预主义”等政治主张。特别是亚欧大陆或周边国家多信奉伊斯兰教,恐怖主义的出现与扩张造成伊斯兰文明与西方文明的直接冲突。“原教旨主义”、宗教极端主义风起云涌,使得沿线周边暴恐事件多发频发。基督教、伊斯兰教、佛教、犹太教在相关地区相互竞争,教派分歧与教派争端也越发强烈,可能会让包括中国在内的其他国家与地区合作过程中产生误解和冲突^[8]。

2. 大国的霸权主义带来的风险。少数西方大国

为推行霸权主义,强行在个别沿线国家传播“民主与自由”、“新亚洲国家安全观”,意图在沿线国家建立军事基地和战略要地。随着强权政治与霸权主义、民族分裂与宗教极端表现不断更新,传统安全威胁和非传统安全威胁等因素相互交织,刺激恐怖主义作用明显上升。阿富汗战争特别是伊拉克战事后,美国以胜利者的姿态公开提出“先发制人”和“改造政权、建立新民主国家”的新帝国主义理论,甚至肆无忌惮地以“恐怖主义的手段反恐恐怖主义”,并拓展其战略势力范围,造成恐怖分子越打越多、越打越分散的尴尬局面,“7·5”事件就可以看到美国在中亚鼓动“颜色革命”的影子^[9]。同时,美俄战略对抗、日本军国主义抬头、“东突”、“IS”等恐怖组织对沿线、沿途、沿岸等地区的稳定产生一定影响,滋生了各种政治风险,中国南海等海洋、领土争端再次加剧升温,为“一带一路”建设带来风险和挑战,同时还可能因挑战国际新秩序引发国家间的战争冲突。

3. 陆上空间带来的风险。“伊斯兰国”(“IS”)组织在叙利亚、伊拉克等国家攻城略地,影响力不断升温,暴恐极端思想不断外溢。受此影响,近年来,法国、比利时、土耳其等国家连续发生多起恐怖袭击事件,其背景均与宗教极端主义有关;中东、北非、南亚国家暴恐案件频发多发,东南亚国家暴恐势力又有抬头迹象。受国际恐怖事件刺激,“一带一路”沿线国家存在暴恐事件演变升级和暴恐极端分子就地“圣战”的风险,全球暴恐活动已经进入扩张周期^[10]。“IS”与“基地”的全面争夺致全球暴恐活动持续活跃,2015年,多名日本和中国人质被“IS”极端组织杀害。因美撤军及阿塔内讧加剧,巴阿暴恐活动升级;东南亚随着伊叙“圣战”分子回流,恐情呈复苏迹象;中亚成“IS”和地区暴恐势力竞相争夺之地,形势有所恶化;非洲“博科圣地”、索马里“青年党”和“基地”组织北非分支暴恐威胁持续,严重冲击沿线国家和地区稳定。

4. 海上空间带来的风险。“21世纪海上丝绸之路”战略发展,使海洋成为联系沿线各国的关系纽带,也是沿岸各国友好交往和国际贸易合作的重要平台。有学者将海上恐怖主义称之为“政治性海盗”。海上恐怖主义和海盗行为是建设“海上丝绸之

路”的最大非传统安全威胁。“一带一路”倡议沿线国家的恐怖和海盗威胁主要集中在红海、马六甲海峡、孟加拉湾和亚丁湾等海域附近,也是海盗犯罪活动聚集点,严重威胁着包括中国港口设施和海上运输安全通道的建设与发展。当前,恐怖组织在东南亚地区活动十分频繁,主要以马来西亚的伊斯兰祈祷团、菲律宾的阿布沙耶夫组织为代表。海上恐怖袭击极可能发生在“一带一路”海域上对船舶的攻击,包括杀人、劫持船只和人质,也可能对沿线国家的海上游轮、民商用船舶、海上设施、海下输油钻油平台的袭击和海盗式掠夺。

5. 网络发展带来的挑战。习近平总书记在第十四次上合组织成员国元首理事会会议上指出:“要以打击宗教极端主义和网络恐怖主义为重点,研究建立打击网络恐怖主义行动机制。”^[11]互联网已成为恐怖分子传播极端宗教思想、招募暴恐人员和追随者、募集迁徙资金、散布传播恐怖主义信息、实施“圣战”与伊吉拉特、传授恐怖主义技巧与训练袭击能力、策划暴恐袭击等重要载体。一些恐怖组织人员甚至企图预谋通过互联网作为犯罪“武器”宣扬恐怖主义理念,利用黑客攻击、“病毒”植入、远程控制、木马植入等手段,控制并攻击政府部门、电力、电信、移动、水利、金融等重点单位的网络中枢系统或服务器终端,力争制造大规模的基础设施、交通工具瘫痪^[12]。网络恐怖主义阻碍信息基础设施建设,破坏了沿线国家的互联互通,干扰了“一带一路”倡议合作的基础。据相关部门2015年统计,“东突”等恐怖组织通过网络发布暴恐音视频数量较以往大幅上升,且通过多种形式非法流入沿线国家的人民日常生活之中。此类网络暴恐音视频主要包含制爆、试爆、行动与技术,大肆宣扬极端主义与宗教极端思想,煽动性、蛊惑性极强,危害极大。

(二)“一带一路”倡议安全面临的恐怖威胁评估

1. 国际反恐斗争形势升温发酵。近年来,中东、南亚、欧洲地区暴力恐怖事件多发,国际恐怖活动的频度、烈度大幅上升,规模越来越大,民众死伤越来越多。“IS”组织崛起后,多次在世界多个范围内制造恐怖事端,造成重大人员伤亡和国际影响,其终极目的是建立宗教极端政权的伊斯兰“哈里发”国

家。另外,“IS”组织近来改变策略,他们从煽动招募人员前往叙利亚参与抗战,转向鼓励“圣战”分子在自己国家或寄居国家发动袭击。因此,“一带一路”沿线国家与回流人员短兵相见,任何国家都不可能置身局外,各国反恐怖斗争严峻形势必将持续一段时期,短期内难以改善。根据美国经济与和平研究所(Institute for Economics and Peace)《全球恐怖主义影响指数排名前十位国家几乎都在“一带一路”沿线地区^[13]。目前来看,美国、俄罗斯、欧洲等国对“IS”军事打击行动取得阶段性成效,“IS”在伊拉克、叙利亚的扩张势头受到一定遏制,但其实施暴力恐怖活动的意愿动向依然不减。国际恐怖组织活动势力持续发力作恶,在伊拉克、叙利亚频繁制造恐怖袭击,不断向周边国家和地区实施扩张渗透,派遣人员在比利时、土耳其、美国等地实施恐怖袭击,不断向周边北非、西亚地区扩张声势。据不完全统计,2015年全球共发生涉恐事件3600余起,其中恐怖破坏活动2800余起,恐怖袭击至少造成近2.5万人死亡、2.7万人受伤。根据全球恐怖主义数据库GTD统计,1970-2015年间,恐怖袭击事件也主要集中在中东、东南亚、中亚、北非、南亚、中北美及加勒比地区等。目前来看,国际安全形势深刻变化,国际恐怖活动持续活跃,进一步刺激诱发了“一带一路”沿线部分重点国家的暴力恐怖活动。

2. 中国反恐怖斗争形势依然严峻复杂。首先,暴恐犯罪活动依然高发、频发。随着中国开展严厉打击暴力恐怖活动专项行动,暴恐犯罪活动生存空间被进一步挤压、战略要地被摧毁,暴恐案件频发态势得到明显遏制。但仍有一些暴恐分子在严打高压下顶风作案、潜藏蛰伏、伺机反扑,暴恐袭击手段持续升级,防范、处置难度增大。从新疆拜城“9·18”案件分析,当前中国暴力恐怖活动呈现的境外指挥、内勾外联、境内实施的特点越发突出,暴恐分子由依靠冷兵器向寻求热兵器与政府对抗、打游击战的特点开始凸显。其次,“东突”等恐怖组织依旧活跃。在综合治理和严厉打击下,中国境内暴恐极端分子非法出境参加恐怖组织或活动的人员减少,通道受阻,势头得到遏制^[14]。但“东伊运”不断调整策略,一方

面,不断组织人员派遣参加叙利亚实战训练后,预谋秘密派遣入境实施恐怖破坏活动,企图针对大型活动人员密集场所发动恐怖袭击案件。另一方面,不断加大对境内人员的蛊惑煽动,策划并指挥在境内实施破坏活动,意图造成重大人员伤亡和财产损失,制造社会恐慌。一旦那些参加叙伊“圣战”的暴恐极端分子回流入境,势必将对国内暴力恐怖活动产生强烈的化学反应。再次,“伊吉拉特”活动和暴恐音视频传播越发凸显。^[15]目前来看,“伊吉拉特”团伙成员频繁与境外勾连,接受指令、筹集资金、寻找出逃通道,企图偷越国境实施“圣战”。暴恐音视频的制作和传播仍然影响着内地及新疆周边安全稳定,特别是一些暴恐音视频鼓吹“就地圣战”、“回国圣战”的危害极大,对内地造成更加现实的威胁^[16]。

3. 恐怖主义与其他组织呈现“合流”之势。一方面,呈现“藏独、疆独合流”之势。以十四世达赖喇嘛为首的“藏独”分裂集团长期鼓吹“非暴力不合作”运动,鼓动教唆年轻藏民殉教“自焚”,妄图在中国建立“大藏区”。西藏与中亚、东南亚部分国家接壤,藏区也承担着与达赖集团的反分裂斗争的艰巨任务。长期以来,达赖分裂集团与“世维会”相互挠背、沆瀣一气,达赖曾多次在国际不同场合会见热比娅,不排除达赖集团特别是“藏独”组织煽动境内人员采取暴力化方式与国家对抗,袭扰“一带一路”沿线国家的投资建设、商业贸易、军警目标和基层组织政权,影响国家形象和政权巩固。藏区同时需要高度关注达赖集团由“非暴力不合作”转变为暴力手段调整。另一方面,呈现“毒恐合流”之势。国内外有组织毒品刑事犯罪日益猖獗,据有关媒体报道,“一带一路”沿线国家中发现,有恐怖分子组织多人通过贩卖、制造毒品筹集资金的行为,意图实施“伊吉拉特”、“圣战”等活动。通过初步分析,这些人员具有“毒恐合流”和资助暴恐活动的迹象,暴恐分子通过购买枪支,进行制爆、试爆活动,并扬言袭击政府制造恐怖事件,预谋并实施恐怖袭击,呈现出涉毒、涉枪爆、涉暴恐行为一体的恐怖犯罪活动新动向,极可能会对“一带一路”沿线国家造成现实危害。同时一些人以做正常生意为掩护,通过开设“空壳公司”、贩毒等多种手段筹集资金、洗钱、融资,帮助实施恐怖活动的可能性

大大增加。“一带一路”沿线的东南亚部分国家与中国云南、广西接壤,东南亚也是“金三角”、“金新月”毒品犯罪的重灾区。

三、“一带一路”倡议下的反恐安全构想

随着反恐怖国际合作的深入开展和边境沿线地区的联动打击,一些暴恐分子和“三股势力”人员开始在部分国家潜藏蛰伏、蓄势待发,一旦受到宗教极端思想蛊惑洗脑和境外恐怖势力的煽动,极易就地实施“圣战”。契合和满足沿线国家对经济平稳发展、社会政治稳定的全面追求,是“一带一路”倡议获得持久动力的根本保证。

(一)“一带一路”倡议下的反恐怖可行性

1. 符合经济全球化与合作共赢的战略意图。“自古不谋万世者,不足谋一时;不谋全局者,不足谋一域”。世界多极化、经济全球化的深入发展,使人类社会相互依存的程度空前强烈,也让世界各国更加重视相互间的开放、交流与合作。首先,“一带一路”倡议的提出,继承了中国历史文化精髓,秉持了“讲信修睦、弘义融利、协和万邦”的根本理念,致力于再筑东西方利益交融、互通的伟大战略构想,也是中国政府基于塑造和平发展、互利共赢的区域性合作的现实举措^[17]。其次,建设“一带一路”是维护地区和平稳定的需要,同时和沿线国家实现经济建设的互联互通、国家安全与政治稳定的相辅相成。从路径上一陆一海、海陆并进,从方向上一西一南,遥相呼应,从步骤上远近结合、循序渐进^[18]。这是21世纪实现中国与亚洲国家、部分非洲国家、部分欧洲国家及美国等相关国家互利共赢、共同发展的重大战略项目。

2. 契合总体国家安全观下的国家安全战略需要。“一带一路”建设,采取的是平等、开放、合作、共赢的目标,不谋求私利,不搞势力范围,不干涉别国内政,不强加于他人,也不与其他大国和既有机制竞争。“一带一路”建设发展可以加强各国之间的经济联系,带动各国、各民族、各宗教间的交流与互动,增强彼此之间的理解、协作、包容、融合,努力消除各民族、宗教的各种误解和冲突,铲除恐怖主义的思想根基。全球协作共同打击恐怖主义势力以来,“基地组织”等恐怖极端组织遭受重创,实施恐怖活动的信心

大大降低。“一带一路”倡议建设客观上需要沿线国家对恐怖主义、毒品犯罪、海盗犯罪、有组织犯罪等形成联合围剿甚至打压歼灭之势,以维护地区安全稳定与繁荣,为确保投资项目安全、促进经济较快发展,走出一条中国特色国家安全道路也是总体国家安全观下的国家安全战略需要。

3. 迎合全球区域性合作并带动中国社会发展。“一带一路”建设对区域性反恐怖的预防、合作打击有着积极作用,可以起到标本兼治的效果,同时为维护沿线国家区域间的社会稳定、民族团结奠定坚实基础。当前,中国部分少数民族地区经济发展相对滞后,生活条件还不够完善,就业压力十分突出,生活还有待进一步改善,特别是一些青壮年劳动力长期处于无业闲散状态,一旦受一些极端势力影响,极易滋生对社会不满情绪,暴力恐怖、宗教极端等思想就会乘虚而入。只有促使人民生活水平日益提高,经济生存质量不断改善,人民才能安居乐业,社会才会长治久安。“一带一路”的战略发展会带动周边地区和国家,特别是边疆地区的经济社会发展和产业振兴。为当地民众提供更多的就业机会,以便提高经济社会发展水平和居民收入,力争从根本上解决和消除恐怖极端思想妖言惑众、兴风作浪的社会氛围。

(二)“一带一路”倡议下的反恐怖目标与任务

1. “一带一路”倡议安全下的反恐怖目标。目前,“一带一路”沿线是欧亚大陆的“十字路口”,也是中、俄、美三国战略利益的聚集地和争夺地,地缘政治、民族宗教、文化历史错综复杂,地区安全问题与反恐怖合作将会牵一发而动全身^[19]。经过各国长期以来的反恐怖工作和共同打击协作,“一带一路”倡议沿线国家恐怖犯罪活动在一定层面上得到了有效打击和遏制,但恐怖主义产生和发展壮大的“土壤”并未铲除,这些“土壤”主要包括经济贫穷、失业及贫富差距的存在,部分国家内部党派冲突和战争依然不绝,高科技发展被滥用,宗教极端主义传播蔓延,不合理的国际政治旧秩序仍未改变。世界和平与发展面临的威胁和挑战越来越具有全局性、多样性、长远性、复杂性,需要各国同舟共济、携手共行。

可以看出,要使“一带一路”反恐怖国家战略达

到良好效果,重要的是要以开放的全局视野和区域反恐战略举措强化防范打击力度,相关国家、省份可根据本地区特点与反恐形势建立相关协作机制。目前,中国各地正认真贯彻落实中共中央关于反恐工作的决策部署,以严厉打击暴力恐怖犯罪活动为工作重心,统筹国内国外两个大局、疆内疆外两个战场、网上网下两条战线,坚持情报导侦、协同作战,全面提升发现、打击、防范和处置恐怖活动的能力与水平,依法严厉打击暴力恐怖和宗教极端活动;坚决遏制全国的暴力恐怖活动多发、频发态势;坚决防止暴力恐怖活动向沿线国家蔓延,全力维护国家安全、社会大局稳定和“一带一路”沿线国家经济发展与基础设施建设。中国倡导“共同、综合、合作、可持续”的亚洲安全观,正努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路。“一带一路”倡议的建设与发展,将促进沿线国家和地区经济发展,增进沿线国家和地区之间的交流合作。

2.“一带一路”倡议安全下的反恐任务。2016年9月27日,习近平总书记在主持中共中央政治局集中学习二十国集团领导人峰会和全球治理体系变革会时强调:“随着国际力量对比消长变化和全球性挑战日益增多,加强全球治理、推动全球治理体系变革是大势所趋。”“全球治理理论”是顺应世界多极化形势而提出旨在对全球政治事务进行共同管理的理论^[20]。

一方面,要以全球治理为着力点,全面提高情报、侦查、防范、处置恐怖活动的能力和水平,牢牢掌握反恐斗争主动权,营造有利于“一带一路”倡议发展的国际安全环境。在“一带一路”倡议下的沿线各国参与全球治理的过程中,由于其自身特点以及在国际中的不同地位,主要表现为两种不同的治理模式。一种是国家治理模式,沿线国家在“一带一路”的倡议下,出于对自身共同利益的考虑,通过经济往来、协商谈判、商业投资而相互合作共赢,共同处理相关问题,从而产生一系列的全球治理框架和协议。另一种是相关领域治理模式,即以“一带一路”倡议框架下的组织作为治理主体,比如上海合作组织的区域性作用,针对特定的领域,如经济、文化、反恐等开展行动,使相关成员国之间实现对话与

合作,谋求实现共同利益最大化。推动构建以合作共赢为核心的新型国际关系,打造人类命运共同体,打造遍布全球的伙伴关系网络,倡导共同、综合、合作、可持续的安全观等理念^[21]。另一方面,要以新安全观下的反恐合作为切入点,坚决遏制“一带一路”沿线国家的恐怖团伙的滋生发展,有效压缩其生存空间,创新对宗教极端活动和各种涉恐要素的社会治理。中国提出的“新安全观”,包括多边主义安全观和“3C”安全观,即全面安全、共同安全、合作安全。“新安全观”是冷战结束后根据世界形势变化而出现的新理念。特别是“一带一路”下的反恐战略工作必须深刻把握中国当前改革开放形势和新安全观的战略机遇,以区域和全球反恐视野对中国新一轮对外开放维护国家安全进行战略构想,推动中国周边“一带一路”反恐合作向更大范围、更宽领域、更高水平迈进。中国相关反恐部门要积极确定不同地区与不同国家间的反恐协作重点任务与目标。先重后轻、先易后难,对国家间关系相对稳定、合作意愿强烈、容易达成共识的反恐合作优先考虑;以线串点、以点带面、内外对接,规划、制定好陆上和海上的反恐协作的大通道以及重要的节点城市与口岸防范标准,加强对国内重点领域投资、基础设施建设等反恐合作。

四、“一带一路”倡议下的反恐对策

“一带一路”倡议沿线国家面对恐怖主义势力的威胁与挑战,要积极建立国际性安全合作机制,充分依靠双边、多边机制,借助行之有效的区域合作平台,应对以恐怖主义为主的非传统安全,确保反恐合作和保障机制向纵深推进,实现全方位、多层次、宽领域的共同打击恐怖主义行动,确保“一带一路”沿线国家战略安全与促进经贸关系持久共赢的实现具有十分重要的现实意义。

(一)明确反恐战略安全目标

1.明确反恐战略总目标。荷兰政治学家P.斯密特提出构成恐怖主义的五要素,即暴力或者武力、政治目的、恐惧或不安、威胁以及可以预料到的心理作用或第三者作出的反应^[22]。中亚、南亚、东南亚等“一带一路”沿线地区国内安全局势日趋严峻,部分国家政治过渡与社会转型也存在一定的风险和不确定

定性,这些会对“一带一路”倡议发展的实现构成很大阻碍。因此,要动员和发动“一带一路”沿线国家人民群众积极参与,有效整合所在国家社会面的各方资源,更加注重主动进攻、先发制敌,更加注重整体与区域防控,更加注重标本兼治、源头治理,着力加强反恐怖能力与处置建设,着力提升反恐怖工作水平。继续严厉打击暴力恐怖势力,深入开展“境外清源”工作,努力消除滋生恐怖活动的思想基础和社会条件,全面掌握国际恐怖势力、宗教极端势力有关动向,有效防范其实施恐怖犯罪活动。全力防止暴力恐怖活动向周边蔓延,最大限度把暴力恐怖活动消灭在行动之前,最大限度消除恐怖活动的现实威胁,最大限度铲除恐怖主义蔓延而滋生的“土壤”,确保“一带一路”国家安全和社会稳定。

2. 陆、海反恐怖战略目标。“一带一路”沿线国家要联合参与反恐怖、惩治海盗、打击走私、禁毒等专项斗争。打击以“三股势力”为核心的恐怖主义、宗教极端主义、民族分裂势力以及海盗、走私、贩毒等有组织跨国犯罪,全面保障海上通道的安全。近年来,除了亚丁湾护航、打击海盗外,中国还与沿线海域国家加强反恐怖的执法合作,联合开展重点区域反恐怖以及惩治走私、跨国贩毒、洗钱等犯罪的侦查打击,有效维护地区安全。同时,在公海海域,东盟成员国相互间要开展国际警务合作,严密防范和严厉打击恐怖组织人员在沿线国家的陆上、海上、边境地区借道中转、偷渡出境、滋生蔓延、潜藏蛰伏、筹措资金、实施暴恐等行为,堵塞暴力恐怖分子的潜入潜出通道,确保陆、海反恐怖战略目标实现。

3. 网络反恐怖战略目标。“一带一路”沿线国家应加强对互联网上恐怖活动的预警监测、监控管理、侦查打击、技术反制、应急响应和舆论引导的协作打击,落实好相关行业主管部门信息网络安全管理责任和企业主体责任,健全相关国家对网络反恐怖的制度机制,着力提高网上打防管控能力。2013年上海合作组织成员国元首签署了《关于构建持久和平、共同繁荣地区的宣言》,宣言提出所有成员国应当反对将信息和通信技术用于危害成员国政治、经济与社会安全的目的,达成了禁止利用国际互联网宣传恐怖主义、极端主义和分裂主义思想的共识。由此,

上海合作组织在多边合作应对网络安全和恐怖主义相结合方面的实践、探索,可以为“一带一路”沿线国家的网络反恐怖合作提供平台支持^[2]。

(二)完善区域间的情报信息搜集与共享

1. 明确情报搜集目标与重点。“情报信息提前一秒就是情报,错过一秒就是新闻”。情报信息是夺取反恐怖斗争胜利的制胜法宝,是掌握反恐怖斗争主动权的根本举措;没有情报信息,反恐怖斗争将陷入被动,甚至会造成无可挽回的损失。“一带一路”沿线国家必须增强敌情意识,建立覆盖面广、触角灵敏的情报网络力量,实现情报预警、情报导侦、情报互通、主动预防、超前预防。沿线国家反恐怖情报信息搜集要以“伊斯兰国”、“基地”、“东伊运”等境外恐怖势力、境内暴恐极端团伙、暴恐极端分子活动动向及线索为目标,密切关注国际反恐怖最新动态尤其是周边国家和“IS”组织动向,努力获取内幕性、前瞻性、预警性和行动性情报信息,及时互通异常情况和反常迹象,加强分析、研判与协作。

2. 强化情报分析、研判与共享。重点掌握、分析和研判“IS”等恐怖极端组织可能针对各国海外目标实施暴恐活动的情报线索,主要包括海外利益、机构、人员策划实施恐怖袭击的线索,南亚、中亚、中东、北非等地区主要恐怖极端组织的组织、人员、能力变化、活动动向等情报线索。同时,建立情报共享机制。应综合运用多种手段,加大情报共享与合作,努力切断恐怖极端思想的勾连渠道,铲除恐怖分子资金流动的通道和来源。沿线国家要制定反恐怖情报信息共享协作制度,加强情报信息资源的整合、互通与研判,充分发挥国家间的协作配合、技术侦察和人力情报信息优势,及时掌握传递价值性、时效性的情报线索,同步通报相关国家,以便有关国家抓紧落地核查、快查快办,防止针对“一带一路”沿线基础设施建设、经济投资、项目建设和人民生命财产安全造成危害^[23]。

(三)强化区域性边境口岸重点人员管控

1. 强化对重点人的管控和背景核查。马克思主义理论认为,“人”是最活跃、最核心的因素。因此,“一带一路”沿线国家的反恐怖工作必须始终要把“重点人”作为核心要素。“一带一路”沿线国家的反

恐怖部门要全面管控相邻国家边境地段和边境一线的山口、便道、渡口等对外通道,进一步严密防范边防管控和出入境查控措施,加大管控力度,及时查控可疑涉恐人员、可疑物品和可疑交通工具,严防恐怖分子和极端人员偷越国境进入其他相邻国家。同时,要强化对人的背景核查。沿线国家应当重点审查来自涉恐重点地区人员的背景、现实表现、随身物品、宗教信仰、身份信息、入境目的、行程路线、经济来源、思想状况、极端化程度、同行人员、通联关系人等。边检部门要强化对重点涉恐国家进入该国人员的签证审核及证件查验工作,确保防止“基地”、“IS”、“东突”等恐怖主义人员持伪造假证件或“漂白”身份入境,避免造成危险隐患。

2. 严防出境“回流”人员入境造事^[24],特别是“一带一路”沿边、沿海地区要切实强化区域性边境口岸“回流”人员管控、查控工作,运用相关专业技术手段,切实提升管控能力。据有关报道显示,沿线部分重点国家存在偷渡出境人员参加“IS”的人员情况,被打散预逃至“第三国”或“回流”母国的迹象开始凸显。沿线各国应当严密关注来自涉恐重点国家和关注群体的入境“回流”情况,这类人员在叙利亚、阿富汗、土耳其、伊拉克等恐怖组织训练基地长期接受严格训练和宗教极端思想洗脑,可能进入该国后实施恐怖犯罪活动,相关沿线国家必须强化对此类“回流”人员的跟踪查控,严防“回流”人员入境后勾连极端分子制造事端。

(四)持续加强沿线国家的反恐怖协作能力

1. 重视建立区域性及双边、多边合作机制。“随着我国海外利益的不断增长,‘一带一路’战略的逐步推进,境外恐怖势力对海外中国公民、企业和投资等的威胁变得越来越现实、越来越直接。所有这些,都对我国反恐怖国际合作和交流互动提出了现实迫切需要。”^[25]“一带一路”沿线国家的外事、商务、教育、旅游等部门要建立健全境外投资经商、工程承包、出境旅游、出境培训、文化交流等安全风险评估、预警制度和行业内部安全保卫双边合作机制,切实采取有效措施强化海外利益安全保护。各国在政治、经济等领域应强化交流与合作,特别是要消除贫困、促进民生改善,全力铲除恐怖主义滋生的“土

壤”。目前,中国已同20多个国家建立了双边反恐怖磋商机制,全力推动“一带一路”沿线地区反恐合作,并积极参与“全球反恐论坛”以及金砖国家间、亚太经合组织、东盟地区等机制下的反恐怖合作。同时支持地区国家内部的反恐怖工作,在能力范围内向沿线国家提供物资援助、装备援助和反恐怖专业培训等帮助。

2. 健全防范与处置协作能力。“一带一路”沿线国家要加强对恐怖袭击事件规律分析和战术战法的调查研究,同时还应建立“一带一路”项目安全评估专家小组。目前中国按照“立足预防、综合治理、整体防控、属地为主”的基本思路,以“一带一路”沿线国家基础设施建设、重点领域商业投资等反恐怖安全防范为重点,构建网络化、协作化、跨国化、区域化的防控体系。同时,深化反恐怖防范与处置协作体系建设。沿线国家间要加强反恐怖应急处置实战能力,特别是加强沿线国家地区之间反恐怖应急处置机制建设。陆上运输的时间优势还会受到各种安全风险干扰,陆地安全挑战占绝大部分,国际社会应共同努力打击海上恐怖犯罪和海盗犯罪,加强管控海洋、岛屿争端,提高反恐怖应急处置能力^[26]。沿线周边重点国家和重点城市要提高反恐怖防范等级,一旦发生暴恐事件要最大限度降低可能造成的损失。

3. 强化重点目标、地区的安全保卫和跨区域联合模拟演习演练。一方面,提高“一带一路”沿线国家合作项目、经济投资领域、驻外使领馆以及举办国际会议论坛等大型反恐怖安保能力。国家中心城市要强化属地处置力量建设,规划跨国间联合行动的最小作战单元,确保能够担负多个现场同时处置任务。另一方面,举办跨区域联合模拟演习演练,着力提升重点国家、重点区域应急处置力量处置常规性恐怖袭击的现场封控和救援能力。2016年上合组织“和平使命—2016”联合反恐怖军演在吉尔吉斯斯坦举行,演习以“山地联合反恐怖行动”为模式,围绕联合指挥决策和联合实兵打击两个阶段分别实施,动用战斗机、直升机、坦克、步战车等型武器装备200余台,有效地震慑了恐怖分子的嚣张气焰,为“一带一路”沿线国家开展反恐怖合作起到了示范性作用。坚持立足反恐合成作战,切实做好反恐怖力量

备勤训练、装备建设、物资储备、资金投入,确保联合作战的应急单元反应灵活、装备器材先进适用、保障机制运行顺畅,全力提高在反恐工作中的枪战、夜战、山地战、区域战协作配合能力。

(五)积极推动区域性反恐司法合作

1. 积极建立健全区域反恐法律公约。“一带一路”沿线国家要制定国家间的反恐刑事犯罪公约,明确恐怖主义的含义、内容与打击对象,因地制宜解决“一带一路”倡议推进下的反恐工作中的实际问题。各国要针对恐怖活动犯罪出现的新情况新问题,及时制定、修订相关法律法规、司法解释和指导意见等,依法加大惩治恐怖活动犯罪包括网络传播宗教极端、暴力恐怖信息等力度,进一步规范和统一法律适用。2001年《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义的上海公约》和中国—东盟发表《反恐声明和制定的反恐合作措施》、2002年《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》和《非传统安全领域合作谅解备忘录》的签署与合作,提出了反恐工作的宗旨和目的,明确了恐怖主义犯罪分子的刑事责任,标志着中国与上合组织成员国、东盟等相关国家已建立了长期反恐合作机制。

2. 规范恐怖主义犯罪调查与取证制度。在调查方面,“一带一路”沿线国家要制定恐怖主义犯罪认定标准和恐怖主义组织认定标准,大力开展“堵源节流”行动,对疑似涉恐案件要加强侦查侦办,深挖细查幕后,积极共享各国侦查谋略与侦查技术。依法打击以各种方式参加国际恐怖组织的活动及境内外组织策划者、中转接应人员,坚决截断境内外恐怖组织人员、资金补给通道。在取证方面,沿线国家要以尊重和保障人权为根本目的,对讯问、拘留、逮捕、证人保护、反洗钱、反融资、可疑资金冻结等要建立相关法律机制。要充分运用技术侦察、电子侦听、“大数据”、“云计算”、“云处理”等专业技术提高反恐取证能力^[28]。

3. 推动反恐主义国际司法协作。“一带一路”沿线国家应积极推动建立区域间反恐国际刑事司法合作组织,将反恐国际刑事司法协作作为沿线国家执法安全合作的重中之重,纳入“一带一路”倡议安全框架之下,全局统筹谋划、区域协作配合。充

分利用联合国、上海合作组织、亚太经合组织等多边反恐合作交流机制以及双边反恐磋商机制,以沿线国家为重点,全方位、宽领域构筑反恐安全屏障。重视并加强双边刑事司法条约、引渡条约、联合打击恐怖主义合作机制等谈判缔结工作中,做大司法合作网络,为反恐司法合作提供有效法律框架和参考依据,更好地参与国际反恐合作。

参考文献:

- [1]蒋希衡,程国强.“一带一路”研究若干观点要览——对近期国内学术研究、国外研讨会观点的调研报告[N].北京日报,2014-10-20.
- [2]汪晓风.网络恐怖主义与“一带一路”网络安全合作[J].国际展望,2016(4):124,125-126.
- [3]厉以宁,林毅夫,郑永年.读懂“一带一路”[M].北京:中信出版社,2015:26.
- [4]赵敏燕,董锁成.“一带一路”沿线国家安全形势评估及对策[J].中国科学院院刊,2016(6):689.
- [5]曹雪飞.反恐警务国际合作的原则与步骤——从新安全观角度推进“一带一路”建设[J].浙江警察学院学报,2015(6):24.
- [6]United States Department of State Publication Bureau of Counterterrorism, Country Reports on Terrorism 2014[EB/OL].
<http://www.state.gov/documents/organization/239631.pdf#search=Global+terrorism+report+2014,2015-06-11>.
- [7]亚洲地区每年基础设施投资需求将达到7300亿美元[EB/OL].新华网,
http://www.cq.xinhuanet.com/2015-03/23/c_1114724092.htm.2015-03-23.
- [8]The Washington Times. Leaders' deaths a blow to al Qaeda in Iraq[N/OL]. The Washington Times. 19 April 2010.
<http://www.washingtontimes.com/news/2010/apr/19/iraqi-says-2-top-al-qaeda-figures-killed/?page=all#pagebreak>.
- [9]顾国良.美国对华政策中的涉疆问题[M].北京:社会科学文献出版社,2012:84.
- [10]Providence Research. The Isis threat: The rise of the Islamic State and their dangerous potential[M]. NY: Providence Research. 2014.
- [11]习近平.凝心聚力、精诚协作,推动上海合作组织再上新台阶[EB/OL].
http://news.xinhuanet.com/mrdx/2014-09/13/c_1133640195.htm.2016-09-30.
- [12]李恒.网络反恐工作警务论纲[J].北京警察学院学报,2016(2):78.

[13]Global Terrorism Index 2015: Measuring the Impact of Terrorism, IEP Report, No. 36, Sydney, New York and Mexico City: Institute for Economics and Peace, November 2015, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>.

[14]宫玉涛.“一带一路”沿线的恐怖主义活动新态势解析[J].党政研究,2016(2):19.

[15]邱永峥.“东突”分子从叙交战区潜回新疆[N].环球时报,2013-07-01.

[16]马丽蓉.中国“一带一路”战略安全环境中“疆独”问题影响评估[J].国际观察,2015(3):119.

[17]韩永辉,邹建华.“一带一路”背景下的中国与西亚国家贸易合作现状和前景展望[J].国际贸易,2014(8):21.

[18]冯浩.“一路一带”战略下国际通道建设问题的思考[J].综合运输,2014(10):31.

[19]张莉.“一带一路”倡议应关注的问题及实施路径[J].中国经贸导刊,2014(27):14-15.

[20]习近平.加强合作推动全球治理体系变革,共同促进

人类和平与发展崇高事业[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/2016-09/28/c_1119641652.htm,2016-09-30.

[21]崔莉萍.基于“一路一带”推动中华文明在欧亚大陆的再传播[J].新闻大学,2014(5):99.

[22][英]戴维·米勒,等.布莱克维尔政治学百科全书[M].北京:中国政法大学出版社,1997:757.

[23]郭声琨.提高反恐情报服务实战能力水平[EB/OL].人民网,<http://politics.people.com.cn/n/2015/1125/c1001-27855855.html>,2016-09-30.

[24]外媒.约200中国人已加入IS中国严防“回流”[EB/OL].搜狐网,<http://mil.sohu.com/20150126/n408080336.shtml>,2016-09-30.

[25]贾宇.中国法治反恐的里程碑[J].人民法治,2016(8):18-19.

[26]刘海泉.“一带一路”战略的安全挑战与中国的选择[J].太平洋学报,2015(2):77.

[27]宣孟浩.“一带一路”战略下反恐刑事司法合作问题探析[J].净月学刊,2016(4):128.

The Threat Assessment and Countermeasure Research of Terrorist Activities on the Implementation of the "One Belt and One Road" Initiative

Jia Yu Li Heng

Abstract: With the increasing promotion of the "One Belt and One Road" initiative, terrorism has become a first national security issue of the countries along "One Belt and One Road", where terrorism gather and activities happen frequently, so they are "high risk" regions. Through challenges analysis faced by the "One Belt and One Road" initiative security, and terrorist threat assessment, strengthening anti-terrorist on "One Belt and One Road" initiative security is imperative, which is consistent with the intention of economic globalization and cooperation and win-win strategy; with the strategic needs under the overall view of national security; and cater to the global regional cooperation and promote the development of Chinese society. The strategy of anti-terrorism should take the global governance as the focal point and the anti-terrorist cooperation under the new security concept as the breakthrough point, define security objectives of anti-terrorist strategy, improve regional information collection and sharing, strengthen the control of key personnel on regional border crossings, intensify anti-terrorist cooperation abilities of the countries along the belt continuously, and actively promote regional anti-terrorist judicial cooperation and other anti-terrorist strategies.

Key words: "One Belt and One Road"; anti-terrorism; threat assessment; countermeasure research