

地区安全合作的重要保障

——《反恐国际警务合作：以上海合作组织地区合作为视角》评介

衡 子

《反恐国际警务合作——以上海合作组织地区合作为视角》^①是中国人民公安大学国际警务执法学院张杰博士潜心研究十余年的力作。这本近 30 万字的专著首次从国际警务合作层面探讨上海合作组织反恐问题,其特点是脉络清晰、视角独特。全书分为六章,每章设若干节。第一章,反恐警务合作的基本概念;第二章,上海合作组织地区恐怖主义发展现状和特征;第三章,上海合作组织成员国反恐合作进程;第四章,推进反恐警务合作的理论思考;第五章,上海合作组织反恐国际警务合作的实际对策;第六章,反恐情报合作机制的构建。中国著名反恐问题专家朱恩涛先生专门为此书作序,对这样一部选题别致、分析独到的著作给予了高度评价。

(一)

从 20 世纪末开始至今,不乏关于论述恐怖主义问题的作品。但是,从学界对恐怖主义和反恐问题的研究成果看,更多的研究集中在恐怖主义现象及其本质,对恐怖主义问题的研究远远多于对反恐问题的研究,对反恐国际警务合作的研究更是少之又少。而对于上海合作组织框架内的警务反恐合作的研究,此书做了一些有益的尝试,填补了我国在这一领域的研究空白。

正如一些学者所言“20 世纪是有组织犯罪的世纪,而 21 世纪则是跨国犯罪的世纪。”中国也面临着恐怖主义跨国犯罪活动的日益侵袭。近年发生的恐怖主义用刑事化犯罪掩盖政治企图的事实表明其行动更注重策略,并且不择手段地利用政治、社会、经济等一切合法资源,开辟跨国恐怖主义犯罪的新路径。

讨论恐怖主义和反恐怖主义,专于恐怖主义概论问题的解析的确必要,然而若不能跳出概念而最终给实际工作部门以具体可行的对策建议的话,是毫无意义的。作者明确指出:恐怖主义活动可以是间断的,但反恐行动一刻都不能间断,是一场持续不断的战争。这部专著反映了作者关注中国反恐国际合作务实发展问题的热忱,表达了服务于实际工作部门的真诚态度,为中国在

上海合作组织中反恐角色的扮演提供了方向性的指导,为治理恐怖主义、毒品犯罪的结构性问题给出了耳目一新的解读。

这部专著采用交叉分析、综合研究的方法,对相关问题展开了全面综合的论述。作者认为,反恐合作与国际警务合作彼此包含,相辅相成,互为手段和内涵。因此,不能不对反恐的内涵与外延进行新的思考。反恐合作不应局限于“维护国家的独立和完整”的定位上,而应拓展到维护某一地区、某一社会乃至全人类的和平与安宁。如果把反恐合作的目标限定在保护成员国的领土与主权的完整性上,那么就必然有一个相对的前提,即恐怖主义破坏国家的完整性,那么反恐合作的一方永远无法跳出相对利益和自我利益的束缚。把反恐合作的起点放得低一点,就会把更广泛的社会基础纳入到反恐合作的被保护对象中,以打击反恐的社会基础。因此,反恐合作包括了反击恐怖分子、反击恐怖分子的活动方法、反击恐怖主义的思想渗透及保护全人类的利益与安宁等各个方面。作者认为,反恐的效果不像打击其他犯罪活动那样用眼和耳感受到。不发生恐怖事件,即是反恐的最好效果。人们平静、安宁地生活,几乎想不起恐怖主义为何物,也不了解反恐执法者暗中与恐怖分子做着怎样的较量,这正是反恐的最高境界。

安全合作与经济合作不是孰轻孰重的关系,而是彼此呼应的关系。如果一个地区没有安全与秩序的保证,任何经济合作与发展都没有保障。密切的地区经济合作,必然需要更好的边境秩序。地区反恐合作主要是以地区反恐机构为载体,以公安(内政)、安全机构之间的合作为主体,以情报合作为先行,逐步构建法律框架,达到更加务实的执法合作程度,以应对日益猖獗的恐怖主义的复杂形势。

^① 中国政法大学出版社 2013 年 3 月出版。

(二)

作者对反恐合作的深层次问题进行了有益的探索,从上海合作组织地区警务合作的现象,讨论了泛双边、大双边、小双边、多边等多种警务合作形式与效率问题。作者对上海合作组织地区合作中的结构性问题的解析令人耳目一新。作者指出“一个柔性执法的警察,在恐怖主义的世界中如同一只没有牙齿的老虎,在依然以暴力为主要特点的恐怖主义面前是徒劳的,他将和手无寸铁的公民一样被纳入到恐怖分子袭击的对象中。柔性武器,不应由警察充当,而是社会本身具有的。”在作者看来,警察作为维护秩序的主体,必须刚柔并济。柔性执法尊重公民的民主与主权意识,但不能成为警察的执法手段。面对暴力事件多发的社会,柔性是无济于事的,需要强力手段。

作者将客观现实的描述升华为理论思考,从制度经济学视角对国际警务合作的规律进行了研究。事实上,恐怖组织的机构、资金、意识形态、社会基础以及对资源的占有越来越独立。这对国际合作提出了更高的要求。当恐怖主义案件具有跨国性和多元性时,一国警察的执法权就会因地域或职能而受到管辖权的限制。面对执法空间受到限制而恐怖分子的活动空间在恶性蔓延时,上合组织成员国之间的警务合作就显得十分必要,它可以大大提高跨国侦察、缉拿逃犯和预防犯罪的效率。

从对恐怖主义问题和反恐问题的讨论看,学界更多地集中于对恐怖主义的成因、现象及其本质的研究,一般是基于国际政治学或法学等领域的探索。然而,不能忽视,对恐怖主义的治理对策的失误所构成的危险有时甚至大于恐怖主义本身。因此,此书的出版也使对国际警务合作问题的阐述变得更加清晰。法律基础的不统一、战略利益的不一致往往影响上合组织成员国之间的合作。应当承认,从非制度性合作到制度性合作是一个漫长的过程,制度性合作是非制度性合作的高级阶段。上合组织框架内的反恐警务合作,一般有两种选择。一种是先实行,后建立法律基础;一种是先建立法律基础,再遵循这些法律进行合作。上合组织选择了后者,这也同俄罗斯、中亚各国的思维习惯有关系。以协议式合作为先、个案合作为后的做法表现了上述国家法律发展规律与秩序维护的逻辑特点。

我们必须注意到公安学作为一种理论工具在打击恐

怖主义中的价值。从 2010 年吉尔吉斯斯坦骚乱事件中中国的撤侨行动可以看出安全合作和重视执法合作对于实现特定目标的有效性。当然,也不可忽视协议与条约等法学科学给我们的合理性启示及其作为治理恐怖主义的工具有的作用。作者试图运用公安学、法学、国际政治学、经济学等学科工具较为系统地解释恐怖主义和反恐问题。关于“国家恐怖主义存在的合理性”和“最严重的恐怖行动是由国家支持的”这类问题值得商榷,如果“国家恐怖主义存在”这一命题成立,那么反击这类恐怖主义就意味着要对那个国家采取行动,这使得一些国家以反恐为名对他国采取军事行动或发动战争,其侵略的本质,甚至犯罪的本质均可能在这一名义下被掩盖。

恐怖主义用各种不同行动计划和复杂的策略、手段达到趋于一致的结果。基于“它是一种对社会和平的严重威胁”的认识,日渐协调、步调一致的国际警务合作是应对它的更广泛的对策计划中的一部分,是不可或缺的手段。作者指出,随着国家在反恐合作中的依存度的增加,上合组织地区反恐合作已成为国际警务合作的重要内容。它符合合作便利的原则:强化社会、政治、经济、法律、司法制度的差异,缩小由此带来的障碍,减少立案国因经济成本过高而消极对待跨国追捕的情况。警务合作中的协查、追逃、证据传递等已成为上合组织警务合作的重要内容。

应当说,作者对上海合作组织非传统安全问题的关注与兴趣,不是从理论学习开始的,而是始于工作实践。作者从 20 世纪末开始在公安系统中与俄罗斯、中亚国家的专家学者交流探讨警务安全合作问题,“亲眼目睹了玛纳斯机场的美国战机和大兵、伊塞克湖上空俄罗斯军演的战斗机、土耳其中间商做着中俄间的石油生意,还有颜色革命前夕——比什凯克警察、公务员、教师奔走串联,英国人扮成留学生深入费尔干纳谷地‘考察’”等情形。这些令人震撼的场面激励了作者对这一问题长达十多年的关注与思考,因而是难能可贵的。但是,也必须指出,这部专著还有一些尚待完善的空间,如结构和层次的设置还不够精细;语言的表述和理论的阐释还不够精炼等。但是,这部专著毕竟为我们追踪研究上海合作组织警务合作提供了一个全新的视角。

(责任编辑 向祖文)