

人类命运共同体视域下上合组织移民管理机关反恐合作研究

靳雨桐

中国人民警察大学

摘要：自上海合作组织成立以来，各成员国移民管理机关积极采取各种手段开展反恐合作，形成多边合力共同应对恐怖主义势力，取得较大成效。但由于国际与区域形势风云变幻，上海合作组织成员国移民管理机关面临诸多新难题。本文通过运用习近平总书记提出的人类命运共同体新视角分析上海合作组织成员国移民管理机关开展反恐合作现状及反恐工作时存在的问题，并通过人类命运共同体概念中国际权力观、共同利益观、可持续发展观与全球治理观四个视角来分析解决问题的方法，从更深层次探寻上海合作组织成员国移民管理机关反恐合作工作开展方向以及各成员国移民管理机关奋斗目标。

关键词：人类命运共同体；上海合作组织；移民管理机关；反恐合作

上海合作组织（下称上合组织）是全球范围内首个以中国城市命名的国际组织，其成立的初衷就是共同维护地区间和平、安全与稳定，反恐领域合作是上合组织各项合作的重点之一。自上合组织成立二十余年以来，对于情况日益变化的反恐任务，各成员国移民管理机关不断加强对出入境口岸等关键区域的控制，通过技术手段与人工查验相结合的方式有效甄别和拦截可能涉及恐怖活动的可疑人员，在反恐工作中扮演着至关重要的角色。在当今国际形势风云变幻、反恐工作开展遇到新难题之际，人类命运共同体新理念为上合组织各成员国移民管理机关提供了新视角、新方略，有效帮助各成员国移民管理机关高效开展反恐工作。本文通过运用人类命运共同体理念，从其中包含的国际权力观、共同利益观、可持续发展观与全球治理观四个角度入手，以新视角审视上合组织各成员国移民管理机关反恐合作，树立全球视野、谋求共同发展，力求寻找可行改进方案，为加强各成员国反恐合作、凝聚反恐合力等方面提供可行性建议。

1 目前上合组织面临的恐怖主义形势

1.1 恐怖组织人员偷渡入境，防控难度加大

自9·11事件后，越来越多证据表明移民与恐怖主义之间存在千丝万缕的联系。盘踞在上合组织各成员国间的恐怖组织在全球化不断发展的大背景下进一步扩大自己的势力范围，跨境不断开展恐怖袭击。而随着一些极端宗教思想的传播，这些活跃在上合组织成员国地区的恐怖组织开始采用新型手段，将恐怖主义与偷渡活动相结合，辅助人员偷渡，吸纳更多人员参与恐怖主义活动。不少中亚地区恐怖组织与偷渡集团进行长期合作，通过偷渡集团制作的伪假证件组织成员进行偷渡，变换身份后前往其他国家进行恐怖袭击。一些恐怖组织更是在不断摸索后找到多条秘密偷渡路线，躲避检查转移其组织内人员。这些恐怖活动团伙往往具有较高的反侦察性，其组织骨干在境外远程遥控，无法准确进行追踪。这些受其帮助而偷渡出境参与恐怖主义的人员更是具有极高的危险性，使得各成员国移民管理机关防控难度加大。

1.2 恐怖组织人员冒用难民身份，甄别难度加大

自2022年2月俄乌战争打响后，上合组织成员国周边态势变得愈发动荡。大量俄乌战争中产生的难民涌入中亚地区，盘踞在各成员国边境地区。而由于在难民认定上各成员

国法律并不十分健全，这给了恐怖组织成员可乘之机。他们混迹于难民之中寻求庇护，滥用难民地位，使得难民成分变得更加复杂。恐怖组织与难民结合的新形式不仅掩饰了恐怖组织行径，也增加了移民管理机关的辨认难度，加大各成员国移民管理机关工作量。

1.3 恐怖主义跨境国际化发展，打击难度加大

随着全球化发展，更多人员的迁徙也使得恐怖主义国际化发展。大数据以及互联网的应用虽能帮助移民管理机关找出恐怖主义活动的“蛛丝马迹”，但互联网也为恐怖组织间隐蔽联系、传播洗脑视频提供了极大便利，助力恐怖主义跨境勾结发展。多个恐怖组织在各成员国边境间里外配合，凝聚更大力量伺机发动恐怖活动。这种恐怖组织的跨境勾结与国际化发展无疑也增加了移民管理机关压力，使得恐怖主义更难得到及时地控制打击。上合组织成员国移民管理机关延续传统反恐方式已经无法应对当前复杂形势，成员国移民管理机关须进一步研究分析恐怖主义新形势新问题，用更新的视角、更先进的理念共同应对国际化的恐怖组织。

2 上合组织成员国移民管理机关反恐合作的现状

2.1 以“上海精神”为合作共识

上合组织以“上海精神”为宗旨，遵循着互相信任、互惠互利、相互间平等、保持协商、尊重多种多样文明、谋求共同发展的信条不断发展、不断合作。在上海精神的引领下，上合组织各成员国移民管理机关已初步具备开展反恐活动的组织能力，能够做到利用自身智能化仪器设备探查恐怖组织人员出入境轨迹、交流共享人员流动情报、及时对恐怖组织成员出入境进行预警等工作。同时各成员国移民管理机关已经形成统一理念共识共同应对恐怖组织，初步形成反恐合力，防止“单打一”局面出现。

2.2 开展多种形式反恐合作

上合组织自成立至今20余年，各成员国移民管理机关在反恐方面已经建立了合作的基础。同时，各成员国移民管理机关致力于打造反恐品牌活动增强反恐领域处突合作能力。在上合组织的秘书处、地区反恐机构的指挥下，各成员国移民管理机关积极配合高效落实边境会晤制度，以会议形式及时协调解决反恐过程中面临的执法安全问题。各成员国移民管理机关已经开始针对出入境、移民与恐怖主义方面问

题采取多种形式合作,开展如边境联合检查、边境踏查、反恐情报共享、重点人员协查等工作。这不仅表明了各成员国的反恐决心,更提升了各成员国移民管理机关相互间默契,起到了震慑恐怖组织、相互磨合共同进步的作用。

2.3 建立可供参考的反恐法律基础

在《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》《上海合作组织反恐怖主义公约》的引导下,反恐成为赋予上合组织各成员国移民管理机关沉甸甸的使命之一。在20余年发展过程中,上合组织各成员国间也签署了有关反恐的一系列公约,如《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》《上海合作组织成员国边防合作协定》《阿拉木图声明》等。以上诸类公约协定均为上合组织各成员国移民管理机关可以参考的反恐法律依据。不少成员国也在此基础上不断建立并完善本国反恐方面法律法规。如我国的《中华人民共和国反恐怖主义法》于2015年12月27日通过,自2016年1月1日起施行。其中第39条“出入境证件签发机关、出入境边防检查机关对恐怖活动人员和恐怖活动嫌疑人员,有权决定不准其出境入境、不予签发出境入境证件或者宣布其出境入境证件作废。”明确了我国移民管理机关的反恐职责。同时各成员国间签订的反恐合作条约,如中俄间的反恐刑事司法协定、伊朗巴基斯坦反恐协定等也为各成员国间移民管理机关反恐合作提供了强有力的法律支撑,是上合组织现有的反恐法律框架中的重要内容。

3 人类命运共同体理念

人类命运共同体是习近平总书记于2012年11月提出、中共十八大明确倡导的概念意识。该理论一经提出就受到国际赞同,尤其是其蕴含的国际权力观、共同利益观、可持续发展观、全球治理观四个宏大观点更是获得相关国际人士的极高评价。人类命运共同体理念逐渐成为处理国际新问题的新角度,也能在实践中为上合组织各成员国移民管理机关反恐工作开展带来新启示,帮助各成员国移民管理机关解决当前面临的诸多反恐合作方面问题,提供新视角下的全新解决方案。

3.1 国际权力观

国际权力观强调人类社会是一个相互依存的共同体,各国应坚持共克时艰、相互合作,避免以邻为壑。随着上合组织不断扩员发展,成员国数量日益增多,不可避免各成员国间会出现权力争夺。在国际权力观的引领下,各成员国移民管理机关更能坚定相互依存理念,解决凝聚力不足等问题,达成适度让渡主权意识,形成强大的多边反恐合力。

3.2 共同利益观

共同利益观强调各国间要避免零和博弈,追寻合作共赢,塑造共同利益,追求共同发展。在共同利益观引领下,各成员国移民管理机关能够做到坦诚沟通、议定共同追求、确定反恐共同目标,在共同利益导向的促使下分层分级高效开展反恐工作,保证对恐怖主义重点人员的全面排查与控制。

3.3 可持续发展观

可持续发展观强调人类的发展不应只拘泥于当前,更要

着眼于未来、谋求长远发展。在可持续发展观指引下,各成员国移民管理机关更能做到以长远视角反思现有问题,找出应对新问题的新办法,加强现有机制适用性,提升现有机制可持续性,增强各移民管理机关自身硬件实力,更好开展反恐相关工作。

3.4 全球治理观

全球治理观强调探寻一种适用于全球的机制来解决当前面临的全球性问题,在全球合作与交流磋商中形成面对困难阻碍的合力,共同攻破难关。在全球治理观指引下,上合组织成员国移民管理机关能够找寻反恐新视野,将自身反恐工作纳入国际反恐体系中,更多与国际组织、其他区域组织进行反恐合作,取得更大的反恐成效。

4 人类命运共同体视域下上合组织成员国移民管理机关反恐合作存在的问题

4.1 扩员导致权力争夺,致使移民管理机关反恐力量分散

上合组织的成员国数量目前已达10个,还有不少的观察国与对话伙伴,未来仍有机会成为正式成员国。这些国家的加入无疑会使上合组织实力增加,但不能忽略的是,新国家的加入也使上合边境反恐形势更加严峻,打破了原有上合成员国移民管理机关的边境反恐模式。同时,相互依存的各成员国之间的权力分配问题可能会产生新的分歧,这些问题的解决都需要重新凝聚反恐合力、达成合作共识,这就导致一定时间内上合组织各成员国移民管理机关反恐实力的减弱。从人类命运共同体概念中国际权力观角度来看,不同国家之间权力的争夺极易引发矛盾与冲突。在矛盾解决与共识达成期间上合组织各成员国凝聚力的减弱会影响各成员国移民管理机关反恐合作开展积极性,对反恐合作开展深度与配合力度造成影响。

4.2 追求利益差异,致使移民管理机关深化反恐合作存在分歧

上合组织各成员国自身受恐怖主义袭击程度不同,呈现两极分化的状态。部分国家受袭严重,更加渴望上合组织平台凝聚反恐合力共同打击恐怖主义势力。而部分受袭较轻国家并不过多追求反恐方面合作,更加看重上合组织其他领域的多边合作,这就导致了一些成员国移民管理机关参与反恐合作并不积极的情况。同时各成员国移民管理机关对情报信息的掌握程度仍有较大差异,这与部分成员国出于自身利益问题不愿及时共享信息有关。从共同利益观角度来看,上合组织反恐合作虽目前已经达成较为广泛共识,但出于利益差异影响,部分国家仍缺乏合作动力,合作深度不足,难以形成强有力合力更好应对边境恐怖组织发动的恐怖袭击。

4.3 长期发展制度不完善,致使移民管理机关反恐合作深度不够

上合组织虽然已经形成了初步的移民管理机关反恐合作体系,但目前仍然缺乏与之相对应的具体法律规范。长久以来上合组织成员国移民管理机关在积极建设过程中虽取得一些成绩,但由于各成员国国内边境反恐法律制度不健全、移民管理机关执法能力差异较大等原因,各成员国移民管理

机关反恐合作力度仍然不够。同时由于成员国间反恐情报共享机制不成熟、边境协查制度不完善、移民管理机关控制管理可疑人员机制可持续性低等原因,也导致法律法规无法更好落在实处,难以有力阻止恐怖事件发生。例如2024年1月3日发生在伊朗克尔曼的爆炸事件,共造成93人死亡。若是上合组织各成员国移民管理机关能够形成可持续发展情报网,在恐怖分子于边境线活动时第一时间启动预警机制,就能避免或减少事件的伤亡。从可持续发展观角度来看,目前上合组织移民管理机关联合反恐的法律规范体系、自身机制等方面存在的问题开始逐渐显现,导致各成员国移民管理机关开展合作过程存在不顺畅现象,反恐凝聚力不足。

4.4 参与全球反恐体系力度不强,致使移民管理机关经验不足

目前各成员国开展反恐工作主要是集中在内部间合作,未能积极展开同联合国与其他国际组织间合作,更好融入全球反恐治理体系。一方面,由于恐怖组织的跨境流动,使上合组织反恐工作开展呈现打而不绝的状况;另一方面各成员国移民管理机关也未做到充分利用联合国等其他国际组织的资源,更加准确把握相关恐怖组织人员情报,及时采取有效措施控制可疑人员进出国边境。从人类命运共同体概念中全球治理观角度来看,各国应建立能够解决全球共同问题的新机制来应对情况不断变化的新形势。而反恐无疑已成为全球重点问题,但目前上合组织与国际组织间交流协商并不积极,这需要引起重视并予以改善。

5 人类命运共同体视域下提升上合组织成员国移民管理机关反恐合作的建议

5.1 基于国际权力观,适度让渡主权凝聚移民管理机关反恐合力

从国际权力观视域角度分析,在全球化发展下,世界局势呈现出变革调整趋势。上合组织各成员国移民管理机关开展反恐工作应该形成主权让渡意识,注重求同存异,对待恐怖主义凝聚合力,形成相互依存、彼此联系的命运共同体。

要达成让渡主权共识,积极推动上合组织各成员国移民管理机关间反恐领域的多种技术交流,避免权力争夺导致反恐水平差异,影响反恐工作开展。同时也应通过让渡部分主权,避免权力纠纷引起资源浪费。应当做到减少重复检查、针对重点部分重点检查,建立统一的指挥与协调机制,确保资源能够得到高效利用与合理分配。例如建立移民管理机关区域反恐合作组织,高效开展对恐怖分子的鉴别预警工作。适度让渡部分主权也同样可以对当前反恐工作开展的效果进行监督。通过让渡主权建立有效的相互监督机制,例如建立成员国间反恐工作开展的定期评估与反馈机制等,这些措施均有助于确保各成员国移民管理机关在反恐合作中保持高度的责任感与紧迫感。

5.2 基于共同利益观,各国移民管理机关分层分级开展反恐合作

从共同利益观角度来看,只有上合组织各成员国本着共赢的合作理念,各国移民管理机关联合反恐才能更具凝聚力。因此,各成员国移民管理机关应明确各层级机构的反恐职能

和相互联系,使共同利益转化为各层级的共同目标。

首先,中央层级移民管理机关应当加强顶层统筹规划,制定全国性的移民管理机关反恐工作策略,明确指导思想、目标和任务,为各级移民管理机关提供相应时期的行动指南。中央层级移民管理机关应与其他成员国移民管理机关及时开展情报交流与联合行动,进行边境管控措施、反恐人才交流与培训等针对涉恐人员的合作,形成相应合作制度。同时各成员国中央移民管理机关也应汇总通过上合组织平台收集到的情报信息,加强做出决策的科学性与可行性。应加强宏观层面反恐合作,保证上合组织各成员国移民管理机关紧密联系,及时通过沟通会晤解决发现的安全隐患。

其次,对于省级移民管理机构要及时开会部署,因地制宜在对阶段明确相应重点工作。上合组织各成员国与邻国接壤的部分省份是恐怖袭击多发之地,不少恐怖组织盘踞于边境地区,伺机发动恐怖主义活动。例如2024年4月9日,经常于伊朗锡斯坦-俾路支斯坦省与巴基斯坦交界地区活动的恐怖组织“正义军”在锡斯坦-俾路支斯坦省苏兰和迈赫雷斯坦之间的道路上袭击了两辆警车,造成6名警察死亡、1人受伤。对于各成员国中有恐怖组织盘踞省份与恐怖袭击多发省份,相关成员国的省级移民管理机构更要加强对于相关可疑人员的筛查与控制的,保护双方边境地区安全与正常的社会秩序。

最后基层移民管理机关要具体展开反恐合作,落实对应方案。各口岸应在保质保量完成任务同时加强与相邻成员国口岸间交流,合力完成反恐相关工作。应在协商过程中明确双方口岸工作机制与运行模式,保证在现有人力资源不浪费的情况下做到双重防护,高效应对重点涉恐人员与恐怖组织活动。可以通过定期开展双方口岸的重点信息共享、反恐处突联合演练、联合执法行动以及交流研讨、学习活动、会议协商等方式来加强双方合作深度,保证反恐合作落到实处。

5.3 基于可持续发展观,提升移民管理机关反恐机制水平

5.3.1 完善上合组织及各成员国边境反恐法律体系

一个组织能否持续发展取决于其自身机制是否具有可持续性。因此完善的法律机制对于反恐工作开展有着十分重要的作用。

对于完善上合组织反恐法律体系,应当做到在研究讨论后制定明确统一的反恐法律标准,能够规定包括反恐合作的具体措施、移民管理机关情报共享机制、相关联合巡逻程序等内容。在共同法律标准的指导下,才能避免各国移民管理机关步调不一导致的人员控制、筛查疏忽,资源浪费。同时也可以成立专门的法律工作小组,负责具体研究制定上合组织各成员国移民管理机关相应反恐法律标准。通过高效聚集各成员国相关人才,积极根据各成员国移民管理机关实践发现制定相应完善法律,保证制定的法律具有实际性。

对于完善各国边境反恐法律体系,各成员国要在上合组织反恐法规的基础上完善本国的边境反恐法律体系。需明确边境地区移民管理机关反恐工作的目标、原则、措施与责任,用更详细的方式规定现有制度。例如详细规定边境反恐的组

织架构、情报收集相关机制与应急处置等内容。同时要加强
对现有出入境法律的修订,一方面应加强对入境人员背景审
查和安全检查的相关权力赋予,以防范恐怖分子进行渗透;
另一方面也应加强对出入境人员身份的审查与记录通报制
度,保证第一时间掌握涉恐人员动向。

5.3.2 完善上合组织重点人员信息库与移民管理机关 间信息通报机制

当今恐怖主义活动愈发呈现出跨国境、国际化的发展趋
势,情况也愈加复杂。因此及时的信息通报共享就成了移民
管理机关开展防控工作的重中之重。对于上合组织现有的地
区反恐怖机构与移民管理机关信息通报不及时等问题,应当
建立信息通报机制,加大信息通报力度,保证重点人员信息
共通。要将涉恐人员进行评估分类后通报相关国家移民
管理机关,同时共同扩充上合组织成员国重点人员信息库,
提升信息通报系统反恐情报共享范围,保证各成员国移民
管理机关在无信息差前提下开展对重点人员的筛查控制工作。

5.3.3 完善移民管理机关边境联合共同巡逻机制

上合组织反恐工作能否做到可持续、高质量开展,很大
程度上取决于各成员国移民管理机关边境联合巡逻机制是
否高效。因此完善各成员国移民管理机关现有联合共同巡
逻机制十分重要。首先,对于一些因地势原因容易吸引涉恐
人员偷渡的地区,相关成员国移民管理机关应提高自身巡逻
路线的灵活性,防止现有固定路线被恐怖组织人员摸清规
律,绕路偷渡。在沿着原有巡逻路线进行巡逻的基础上,双
方移民管理机关工作人员也应定期对路线外的重点地带进
行联合巡逻,加大巡逻面积保证控制力度。同时,对于现有
的巡逻时间安排也应增加灵活性,根据边境形势的变化与
收集到的相关情报灵活调整联合巡逻时间,增加不法分子
的预测难度,提高巡逻效果。

5.3.4 建设高质量涉恐人员情报共享平台与重点口岸 数据预警机制

对于新生恐怖活动形式能否及时分析并作出回应是决
定反恐工作成效的重要因素。因此各成员国移民管理机关
应提升对于边境和口岸情报共享的重视程度,召集警务情
报专家研讨,建设高质量移民管理机关涉恐人员情报共享
平台,打破信息壁垒,实现情报资源的最大化利用。平台应
采用先进的加密技术与数据保护技术共享如个人信息、基
本特征、行踪轨迹、主要犯罪事实等涉恐人员相关信息,
帮助移民管理机关及时进行预警。也应加强各成员国移民
管理机关工作人员利用大数据、人工智能等先进技术的实
力,提高情报分析的准确性和效率,保证预防有效、打击有
力。

对于各重点口岸应建立对应数据预警机制,部署先进的
监控设备,实时采集人员出入境、货物运输等相关数据,并
利用数据库对异常情况进行记录。在得到情报共享平台的
预警消息后第一时间落实数据预警监控,及时发现并抓获
涉恐人员,保证不放过任何一名可疑人员。

5.4 基于全球治理观,将成员国边境反恐纳入全球反恐 治理体系

随着全球化与逆全球化的共同发展,任何组织在世界舞

台上都不是孤立的,区域合作同时也应与国际产生联系,
在交流中取长补短,促进自身进步的同时推动世界反恐工
作开展。在开展反恐工作时,上合组织各成员国移民管理
机关同时也应严格遵循联合国安理会相关决议规定,加强
与联合国就反恐情报共享等方面的合作,将自身情报系统
与联合国情报系统相连通,收集联合国重点涉恐人员相关
信息提前预警。应学习世界各国移民管理机关应对边境反
恐案例,提炼经验,在交流碰撞中推动人类命运共同体概
念发展,强化各成员国移民管理机关反恐工作能力。另外,
要与其他区域性组织包括东盟、欧盟等加强合作。例如在
应对新型网络恐怖主义,东盟已有一定经验,上合组织加
强与东盟的合作能够实现反恐方面的新提高。而欧盟成员
国让渡了部分主权,共同建立欧洲边境与海岸警卫队负责
协调和管理包括边境监控、信息共享、联合行动等边境安
全事务的决定,更值得上合组织各成员国移民管理机关学
习应用。上合组织成员国移民管理机关要在与国际交流接
轨后借鉴先进经验,摸索总结出适合本组织情况的、能够
更好解决本地区内恐怖主义问题的上合方案。

6 结语

本文站在人类命运共同体视角下,通过从国际权力观、
共同利益观、可持续发展观、全球治理观四个角度对上合
组织成员国移民管理机关反恐工作进行分析。通过国际权
力观形成适度让渡主权意识,凝聚合力应对千变万化的恐
怖主义活动;通过共同利益观,可以构建共同利益导向,分
层分级明确各级移民管理机关反恐合作分工;通过可持续
发展观,可通过健全移民管理反恐领域相关法律、建立重
点人员信息库、完善情报系统、定期巡逻机制、数据预警
系统提升自身可持续发展性能;通过全球治理观,可在内
部合作同时提出可行外部合作方案,携手其他国际组织开
展更深层的反恐合作。

参考文献:

- [1]宋歌.上海合作组织框架下的反恐法律机制探究[C].
《上海法学研究》集刊2022年第6卷——上海市法学会
国家安全法律研究会文集.西北政法大学国际法研究中
心;2022:5.
- [2]王大开,芦鹏.上合组织成员国恐袭形势分析及应对
策略——基于GTD恐怖主义数据库[J].云南警官学院学
报,2023,(03):58-67.
- [3]王海燕.上海合作组织信息安全合作的机制建设
与挑战[J].中国信息安全,2021,(08):77-80.
- [4]李锋.新时代上海合作组织框架下移民机关反恐
合作[D].北京:中国人民公安大学,2019.
- [5]张波,李嘉琦.上海合作组织国际反恐合作法制体
系建设初探[J].实事求是,2019,(02):90-95.
- [6]张惠德,王莉,刘华.论反恐维稳背景下的出入境
管控[J].中国人民公安大学学报(社会科学版),2018,
34(01):145-156.
- [7]李蓉,于龙.反恐处突背景下我国出入境管理效能
提升研究[J].中国人民警察大学学报,2023,39(05):5-11.