

2020年第5期

中亚与“一带一路”

中国海外利益面临的恐怖主义风险分析

——以中亚地区为例

苏畅

【内容提要】随着中国与外部世界交往的不断深入、“一带一路”倡议在中亚地区的实施，中国海外利益面临的风险也开始增多，其中包括中国公民、中资企业、中资大项目等在中亚面临的恐怖主义风险。这与全球恐怖主义演变，中亚国家复杂的政治、经济与社会形势相关，也是当前国际局势变化背景下中国海外利益延伸过程中遇到的必然现象。当前中亚安全挑战上升，2020年新冠肺炎疫情严重冲击各国经济，社会不安定因素增加，可能导致恐怖主义趋向活跃；同时，受世界性民粹主义影响，中亚国家排外情绪蔓延，刺激极端群体参与涉恐活动。需要充分重视中国海外利益在中亚面临的恐怖主义风险，将这一问题纳入中国在中亚海外利益风险的整体评估和防范之列：加强中国与中亚国家反恐合作，是降低中国海外利益恐怖主义风险的必要措施；关注海外公民在中亚国家的个体安全，防范来自民族主义者的暴力袭击；大型中资企业需提高反恐意识，对安保薄弱之处加以改进。

【关键词】中国海外利益 中亚地区 恐怖主义风险

【中图分类号】F125.7 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2020)05-0025-0017

【作者简介】苏畅，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

【基金项目】国家社科基金一般项目《中亚安全形势及其对中国战略利益的挑战研究》（项目批准号：20BGJ079）阶段性成果。



随着中国对外开放不断扩大和深化,中国海外利益的内涵和外延不断扩展。“一带一路”倡议实施以来,中国与中亚国家的经济合作进一步加强,实现互利共赢。中国海外利益面临的安全风险也在增多,其中就包括恐怖主义风险。本文尝试讨论的问题包括:中国在中亚地区的海外利益面临哪些风险,这些风险在中亚国家独立以来发生哪些变化;恐怖主义风险对中国海外利益的危害和变化趋势;如何正确认识和有效应对中国海外利益在中亚地区面临的恐怖主义风险。

一、相关概念

维护和拓展海外利益是大国成长的核心要素。“海外”即“境外”,指有效的主权管辖范围以外的地域,包括他国境内、公海、极地等。海外利益是“境外的国家利益”,本质上是国家利益的海外延伸,是国家战略利益的重要组成部分^①。随着中国与外部交往的不断深入,中国海外利益面临的风险也在上升。关于中国海外利益的内涵,国内学界有不同角度的界定。有学者把中国海外利益分为海外经济利益、海外资源能源利益、海外制度利益、海外文化利益、海外安全利益^②。也有学者把中国海外利益划分为海外基础利益和海外战略利益,前者包括政府、企业、社会组织和公民在境外的财产安全、人身安全、合法的商业利益等基本的国家需求,后者则包括对能源和市场的需求、国际制度能力、国家的声誉和对重要战略地理位置和交通要道的影响力等^③。以海外战略利益和海外基础利益为分类,中国海外利益面临的主要风险包括:

中国海外战略利益面临的政治风险和地缘博弈风险。政治风险主要指所在国或地区的政治动荡或地区冲突导致中国海外利益受到威胁或损害。中国海外利益在“一带一路”沿线国家和地区,往往受到其国内政治和域外大国因素的影响。例如,中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊等大型项目途经的巴基斯坦、阿富汗、缅甸、孟加拉国,政治局势错综复杂,外部势力插手干预明显,一些内外部势力出于地缘政治因素对“一带一路”项目进行破坏。地缘博弈风险是指在能源开发、并购投资等方面,中国与其他大国的竞争趋向激烈,美欧对中国海外利益的迅速发展顾虑重重,对中国进行战略挤压。

① 于军主编:《中国海外利益蓝皮书(2016)》,世界知识出版社2017年版,第3页。

② 同上,第2—4页。

③ 陈晔:《中美两国海外利益对比分析及启示》,载《攀登》2010年第6期。



中国海外基础利益面临的投资风险、社会安全风险和恐怖主义风险。投资风险是指中国通过能源、交通基础设施等大项目对外进行投资,由于各国发展水平不等,一些国家经济基础薄弱、经济结构畸形,对外资的投资回报率相当低,如果这些国家偿债困难,中国投资将面临难以收回的风险。

社会安全风险包括刑事案件、排外极端活动导致的中国企业财产与个人生命安全受到威胁。近年“中国威胁论”在一些国家盛行,包括中国投资较多的“一带一路”沿线国家,民众被误导和煽动,反华活动增多。如果沟通和交流不到位,当地民众对中国政策和企业形象的认知极易产生偏差,甚至产生对中国对外投资企业的抵制和误解,不利于中国的海外商业利益和国家形象^①。此外,针对中资企业及人员的抢劫、盗窃、绑架等刑事犯罪成为近年社会安全风险的一个重要内容。

恐怖主义风险即近年恐怖主义对于中国海外利益的威胁,在中国海外利益面临的各类风险中,几乎均涉及恐怖主义风险。这种情况导致中国海外利益涉恐风险的复杂性和安保的高难度性。复杂性不仅体现为恐怖主义风险包含的类别多——有宗教极端型恐怖主义、民族主义型恐怖主义、极右型恐怖主义等,而且由于复杂的国际形势与政治原因,恐怖主义风险往往与其他的海外利益风险相混合:一是恐怖主义与政治风险相结合。如在中巴经济走廊项目实施过程中,受巴基斯坦混乱的政治生态影响,当地中资企业和员工遭到“俾路支解放军”分支组织多次恐怖袭击。二是恐怖主义与国际政治博弈因素相结合,一些势力利用恐怖主义达到目的。如2011年震惊中外的“湄公河惨案”,犯罪集团为报复中国船只被缅甸军队征用清剿该集团而对中国船员实施屠杀。再如2013年,“东突”“藏独”“蒙独”和“民运”组织在日内瓦成立“四方合作领导小组”,拉拢“台独”势力,勾结日本右翼分子,组织策划了一系列反华游行示威,煽动攻击中国海外利益^②。三是恐怖主义与经济风险相结合,出于经济利益,恐怖组织对巨额财物进行抢夺。如近年在阿富汗,中国商人被恐怖组织绑架的案例数量大幅攀升,受害者往往被索要巨额赎金。四是恐怖主义与宗教极端主义相结合,宗教极端型恐怖袭击造成人员伤亡。2015年11月,马里首都巴马科的丽笙酒店遭遇宗教极端组织袭击,3名中国公民在人质劫持中遇害。2016年8月,中国驻吉尔吉斯斯坦

① 于军主编:《中国海外利益蓝皮书(2016)》,第240页。

② 同上,第236页。



大使馆发生恐袭，自杀式袭击者身亡，使馆 3 名工作人员受伤。发动袭击者为“东突”组织和国际恐怖组织“努斯拉阵线”。

二、文献综述

国外关于中国海外利益问题的文章多散见于报纸杂志，尚无专门论述这一问题的著述，因此本文主要梳理国内学界对中国海外利益及其安全风险的文献。国内对中国海外利益问题的关注，是伴随着中国与全球经济活动交往的密切、国际影响力增长而逐渐增多的。20 世纪 90 年代，国内学界开始关注中国战略利益的内涵、在世界贸易往来中的经济风险等问题。2004 年 8 月，胡锦涛在一次重要讲话中指出：“要增强我国海外利益保护能力，完善相关法律法规，健全预警和快速反应机制，改进工作作风，满腔热情地为在国外的我国公民和法人服务。”^①这是中国国家领导人首次提出“中国的海外利益”，之后国内学界开始使用这一表述，以“中国海外利益”为主题的相关文献增多。随着中国与国际社会相互关系的深化，中国国家利益的地理界限已被突破，日益融入地区一体化、经济全球化的潮流，日益呈现出国内利益国际化和国际利益国内化的趋势，维护和拓展海外利益已经成为我们每天都要面对的重大战略议题^②。这一时期的研究成果多集中于“中国海外利益”的概念、范畴等基本学理问题以及投资风险、公民保护等热点关切问题，以中国海外利益法律保障为研究重点的文献也有所增多。总体来说，这一时期对于中国海外利益的研究深度还较为有限，研究方法多以定性描述为主，还缺乏总体战略思考。数量上，将中国海外利益作为主题的文章仅有 10 余篇论文^③。

“一带一路”倡议提出以来，相关文献开始丰富，对中国海外利益问题的剖析更加完整、细化，兼顾理论与具体问题：

一是理论思考，体现出全面性、系统性的特点，主要有对理论完善、中国海

① 《第十次驻外使节会议在京举行》，载人民网 2004 年 8 月 30 日，<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2748201.html>

② 张志：《关于维护和拓展中国海外利益问题的思考》，载《社会科学论坛》2008 年第 12 期。

③ 这一时期的主要成果有：秦亚青：《国家身份、战略文化和安全利益——关于中国与国际社会关系的三个假设》，载《世界经济与政治》2003 年第 1 期；周程：《审视中国的海外利益》，载《国际融资》2005 年第 7 期；郑永年：《中国应考量如何保护其海外利益》，载《科学决策》2007 年第 3 期；陈伟恕：《中国海外利益研究的总体视野——一种以实践为主体的研究纲要》，载《国际观察》2009 年第 2 期，等等。



外利益内涵的界定（包括对“海外利益”“国家战略利益”“安全利益”“经济利益”“公民利益”“海外劳工利益”等含义的界定），分析框架、定性与定量分析方法的探讨，与其他国家海外利益问题的比较。关于中国海外利益的内涵，有研究成果明确界定：“伴随着丝绸之路经济带倡议的提出，中国与周边国家交往进一步加深，中国海外利益的内涵与规模也随之拓展。它主要包括海外政治利益、经济利益、安全利益、文化利益。”^①维护海外利益的机制建设研究，包括法律建设（如投资保险、涉外法律）也在不断完善。

二是更加突出具体的重大海外利益的研究，包括中国在海外的战略利益、经济利益和安全利益以及国家角色在中国海外利益中的作用等。其中，海外经济利益的研究既是重点也是热点。“中国海外经济利益不仅具有了更加广阔的内涵，而且以迅速增长的态势向前所未有的深度和广度拓展。中国海外经济利益已经成为中国国家利益的一个重要组成部分。”^②

三是海外利益的风险问题得到越来越多的关注。研究者普遍认为，政治风险对中国海外资本具有关键影响，包括传统发达经济体对中国海外资本的态度、全球贸易保护主义对政治风险的作用、中国国企面临的“泛政治化”问题等。有学者认为，中国企业海外政治风险的相关体系，在国家间协定、国内立法和行政管理以及企业自身商业运营管理三个层面上，已经粗具雏形，只是这些工具尚没有得到充分的利用^③。有研究成果从经济、安全和地缘政治三个视角梳理中国海外利益的风险：海外经济风险主要表现为国际经济贸易风险、国际投资领域风险和国际金融体系海外风险；安全风险主要表现为国际恐怖主义、地区冲突与战争和跨国有组织犯罪；地缘政治风险主要表现为域外大国地缘战略博弈、域内大国的激烈竞争和地区国家的内外部挑战^④。

近年中国海外利益面临的恐怖主义风险增多，这方面的研究成果开始出现，但总体数量仍十分有限，基本还集中于对重点地区和国家、对重大项目的恐怖主义威胁进行分析，如对“一带一路”沿线重点地区和国家，包括南亚的阿富汗和巴基斯坦，中东的伊拉克、叙利亚、利比亚和也门以及非洲等的涉恐风险

① 强晓云：《“丝绸之路经济带”建设与中国海外利益维护》，载《上海商学院学报》2016年第3期。

② 范盱阳：《中国海外经济利益维护问题研究》，中共中央党校2017年博士论文，第4页。

③ 谢玮：《中国对外直接投资的海外利益及政治风险研究》，复旦大学2014年博士论文，第7页。

④ 宋国新：《中国“一带一路”建设的海外利益风险与保护研究》，吉林大学2018年博士论文，第5页。

的论述^①。

四是中国海外利益保护问题成为近年研究热点。在这些成果中，既有从全局视角的探讨，也有对具体领域的研究。不少成果展示出进一步深入而务实的思考，如在中国海外利益保护中，提出国家能力不足、政府与企业责任分担等问题，同时积极探讨私人安保、软实力的运用。有学者认为，中国海外利益保护工作应以总体国家安全观为指导，防范误区，抓好统筹，确立依法合规、国际合作、公私协作、综合施策、慎用武力等原则，同时应优化中国海外利益保护的制度设计^②。有学者从国际法角度阐述海外利益保护构建，认为我国国内法应与国际法有力衔接，同时要研究“一带一路”沿线国家的法律体系^③。中国海外投资的重点地区以及一些具体重大项目的风险问题吸引了众多关注，如一篇关于海外矿产开发安全风险的博士论文下载近 4 000 次^④。

有不少成果对海外利益保护中存在的问题进行了论述。具有代表性的观点是，海外利益保护面临不干涉内政与建设性影响的“原则困境”、安全问题频发与海外军事支援受限的“力量困境”、依法保护与法律缺失的“法律困境”^⑤，说明此类有务实指导意义的研究受到广泛重视。海外公民安全保护是另一个热点研究领域。一些研究认为，非传统安全是当前我国海外公民最大的风险来源^⑥。

在应对措施方面，首先对海外利益保护私营化的探讨成为近年的研究重点，中国私营安保公司如何走出去，如何适应所在国的政治、人文、法律环境以及如何借鉴美欧日等国家的经验，是讨论较多的问题。其次，针对中国在海外的投资风险，有学者建议应构建海外投资保险制度，完善双边投资条约，促成多元化争端解决机制，并注重制度之间的逻辑对接，确立协同、严密的综合性风险防范体系，实现政治风险的法律化应对^⑦。再次，中国在海外的企业应承担起一定的社会责任。最后，对于海外公民的保护强调实施更加细化的措施。加强对海外留学生、

① 范娟荣、李伟：《“一带一路”建设面临的恐怖威胁分析》，载《中国人民公安大学学报（社会科学版）》2018年第1期。

② 梅建明：《论新时期中国海外利益保护面临的挑战与对策》，载《中国人民公安大学学报（社会科学版）》2019年第5期。

③ 王政黎、李煜婕：《总体国家安全观下中国海外权益保障国际法治构建的理论析探》，载《广西社会科学》2019年第8期。

④ 蒋屹：《“一带一路”战略背景下我国海外矿产资源开发外部安全风险研究》，中国地质大学2015年博士论文。

⑤ 凌胜利：《中国周边地区海外利益维护探讨》，载《国际展望》2018年第1期。

⑥ 梁宇：《我国海外公民安全及其保护研究》，南京师范大学2018年硕士论文，第3页。

⑦ 王军杰：《论“一带一路”沿线投资政治风险的法律应对》，载《现代法学》2018年第3期。

务工人员 and 旅游群体的分类保护，采取相应措施减少非传统安全威胁^①。

通过梳理文献得知，对于中国海外利益安全风险的研究，已经有了不少综合性成果，对机制的构建、法律的完善以及对公民个体的重视，都说明国内学界对中国海外利益安全风险的研究有进一步的纵深拓展。不过，相关研究成果中体现出的一些问题也需要重视：一是专门阐述中国海外利益安全风险的著述较少，其中涉及恐怖主义风险的成果更为稀缺，大多数相关讨论散见于探讨中国海外利益问题的文献中，把安全风险作为中国海外利益问题中的一部分进行研究。二是中国在中亚海外利益风险的文献总体不多。中亚是“一带一路”沿线重要地区，“一带一路”倡议提出以来，由于各方面的因素，中国在中亚的海外利益风险呈现出明显上升趋势。需要梳理、分析其变化规律，对于降低风险、预防风险有重要意义。三是中国在中亚海外利益面临恐怖主义风险的研究成果还不多，事实上这一风险在上升，对这一问题的研究具有重要现实意义。

三、中国在中亚地区海外利益面临的恐怖主义风险

中国在中亚地区的海外利益主要涉及资源能源、经济、安全三个方面。“一带一路”倡议在中亚实施以来，中国与中亚国家进一步加强经济合作，在油气和矿产等能源资源、交通基础设施、生产与贸易等领域的合作成果突出，同时中国与中亚各国的人员往来更加密切。中国在中亚地区海外利益已成为中国与中亚国家关系的重要内容。与之并存的是，中国海外利益在中亚遇到的风险也在上升，包括面临中亚国家局势不稳定带来的政治风险，产业结构畸形、市场经济发展缓慢导致的经济风险，刑事犯罪率上升、社会动荡、“中国威胁论”蔓延等社会风险以及恐怖主义、极端主义活动带来的安全风险。

当前中亚地区安全形势基本稳定，大的安全事件很少发生，中亚各国对安全领域的问题非常重视，严于治理，安全风险在可控范围。2001年阿富汗反恐战争开始以后，一度在中亚活跃的“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”（以下简称“乌伊运”）等恐怖组织，在国际反恐合力打击下，大部分成员逃到巴基斯坦和阿富汗。之后在中亚地区内新出现的一些恐怖组织，如“哈里发战士”“安拉战士”等，受到所在国打击之后基本上都进入了阿富汗。在这一时期，中亚各国在去极端化治理

^① 梁宇：《我国海外公民安全及其保护研究》，第3页。



方面也取得明显成效，中亚安全形势曾在十余年间大为好转。受到“伊斯兰国”等国际恐怖主义蔓延影响，加上阿富汗形势恶化，近年中亚恐怖主义和极端主义开始活跃，安全挑战明显增多，地区安全形势呈现出一些新的特点。

（一）中亚地区安全形势特点

首先，阿富汗军事冲突与恐怖主义猖獗，给中亚地区安全带来的挑战越来越严峻。阿富汗战争为国际恐怖势力提供了乘乱生存的条件，“伊斯兰国”恐怖组织残余力量进入阿富汗之后，各类国际恐怖势力和原有的中亚和南亚恐怖组织在阿富汗北部聚集，对中亚构成直接而日益严重的威胁：1. 恐怖分子谋求在阿富汗北部建立“中亚武装分子运输走廊”，计划把中亚的武装分子从阿富汗北部转移到中亚国家边境地区。2. 国际恐怖势力加强了对中亚地区内极端分子的招募，包括招募人员进入塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦等安全防御较弱的国家，通过互联网传播极端主义，寻找新成员。3. 在阿富汗北部新成立了一些小股中亚武装组织，如在楠格哈尔省活动的“呼罗珊伊斯兰国”组织，把中亚国家当成攻击目标。4. 极端组织“伊斯兰国”加强向中亚渗透，近年在中亚地区实施了一些恐怖袭击。

其次，受内外因素的影响，中亚国家极端化问题呈现出发展的趋势。中亚国家处于社会转型期，社会思潮的冲突，一些长期积累的贫困、失业、健康等社会问题得不到治理和改善，为极端主义的滋生传播提供了条件。中亚国家激进化、极端化问题变得突出，青年人受极端思想洗脑参与所谓“圣战”的现象增多。“监狱极端主义”是近年新出现的问题。在吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦的监狱，关押着不少到叙利亚参加过“伊斯兰国”恐怖活动的极端分子，这些极度危险的囚犯向监狱中的刑事犯罪人员传播极端思想，进行洗脑和招募，甚至有的极端分子为了招募新成员故意犯罪入狱。“监狱极端主义”成为近年塔吉克斯坦频频发生监狱暴动的重要原因。

再次，恐怖分子跨区域参与恐怖活动，欧亚地区恐怖组织相互整合，在地区内流窜从事暴恐袭击，“圣战分子”成为极端组织中的主流，到中东和南亚充当雇佣军，作为职业军人参与战争的中亚极端分子增多。

最后，具有排外特征的民族主义抬头，非政治暴力社会运动趋向活跃，冲击中亚国家政治与社会稳定，同时在吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦形成有外部势力资助的政治暴民群体，相关的暴力恐怖事件增多。



（二）中国在中亚海外利益遭遇的恐怖主义风险

中亚国家独立以来，中国在中亚的海外利益在一段时期内曾面临恐怖主义挑战。21世纪初，正是中亚地区极端主义和恐怖主义非常活跃的时期，“东突”恐怖组织与其他极端组织相勾结，针对中国政府工作人员、中国公民进行袭击、暗杀，在吉尔吉斯斯坦制造绑架案，暗杀在中亚的中国商人，焚烧吉尔吉斯斯坦比什凯克中国商品市场，袭击中国新疆维吾尔自治区人民政府赴吉尔吉斯斯坦访问的工作人员。2002年6月29日，“东突”分裂组织在吉尔吉斯斯坦首都比什凯克将中国外交官王建平枪杀^①。在中亚极端主义与恐怖主义受到打击之后，中亚国家安全形势大为好转，多年以来中国在中亚海外利益的恐怖主义风险总体不高。近年受到国际恐怖主义复杂变化、中亚国家综合安全问题突出、排外的民族主义者与外部势力相勾结等因素影响，当前中国在中亚海外利益遭遇恐怖主义风险开始上升。

第一，受国际恐怖主义形势变化影响，中亚地区安全挑战增多，同时随着中国与中亚国家不断深化合作，影响力增强，“中国目标”逐渐被国际恐怖势力关注。“伊斯兰国”恐怖组织溃败后，其残余势力在全球各地与当地恐怖组织融合成多个新的分支组织，中东、南亚、东南亚成为这些组织集中的地方。在这一时期，“东突”分裂势力与国际恐怖主义勾结，开始在中亚寻找“中国目标”。2016年8月30日，中国驻吉尔吉斯斯坦大使馆遭遇自杀式袭击，一辆装有炸弹的汽车闯入使馆，并在馆区内发生爆炸，自杀式袭击者在爆炸中丧生，3名吉尔吉斯斯坦籍工作人员受伤。9月6日，吉尔吉斯斯坦国家安全委员会发布调查结果，显示此次事件主谋是叙利亚境内的恐怖主义团伙，他们持吉尔吉斯斯坦护照。其中，自杀炸弹袭击者是叙境内的“东伊运”成员^②。

第二，从近年中亚和南亚恐怖组织活动的特征看，恐怖势力的袭击目标除了公共场所、强力部门、军事设施，还扩大到了重要基础设施，包括外资重大项目，这对中亚恐怖势力起到示范效应。虽然当前中国在中亚重大项目发生恐怖袭击的可能性还不大，但未来的恐怖威胁在上升。当前，持续冲突的阿富汗再次吸纳全球“圣战者”聚集。1970—1980年间，阿富汗曾吸引了全世界的“圣战者”，对

^① 《公安部认定第一批“东突”恐怖组织和恐怖分子聚焦》，载人民网2003年12月15日，<http://www.people.com.cn/GB/shehui1060/2247175.html>

^② 《中国驻吉大使馆遇袭调查结果：袭击者是“东伊运”成员》，载中国网2016年9月8日，http://news.china.com/world/2016-09/08/content_39257449.htm



催生中亚极端主义和恐怖主义起到很大作用。极端组织“伊斯兰国”溃败后残部进入阿富汗和巴基斯坦，南亚很快成为国际恐怖势力最猖獗的地区之一，中国在巴基斯坦的一些重要基础设施项目面临的恐怖主义风险较高。2015年4月，中巴经济走廊的重点项目瓜德尔港工地遭遇恐怖袭击，恐怖主义分子在距瓜德尔港100千米之外的工地枪杀了20名工人^①。在巴基斯坦其他地区，中资项目也面临恐怖分子袭击的安全风险。例如，在伊斯兰堡地区的中资项目主要为交通设施项目，包括调整公路和铁路以及光缆通道的建设。这些工程大多属于工期较长的项目，因此受到恐怖袭击的风险较高^②。在地区形势变化的影响下，在阿富汗活动多年的中亚老牌恐怖组织“乌伊运”回流中亚从事暴恐活动的意愿强烈。2015年以前，阿富汗北部安全形势还没有像现在这样恶化，“乌伊运”等主要的中亚恐怖组织更多参与的是军事冲突，在中亚的外资重大项目还很少成为恐怖势力的袭击目标。2015年以后，由于两个因素交互作用，外资项目的恐怖主义风险开始增加：一是在中亚和南亚过去以单一族裔构成的恐怖组织，现在变成多地区、多国家、多民族融合而成的恐怖势力，在重组后的恐怖组织中，成员的国际化特点突出，这种复杂性导致袭击目标的多样化，中亚恐怖势力效仿南亚恐怖活动的可能性增加。二是当前中亚国家面临政权交接、经济下行、社会矛盾等问题，综合安全压力大，整体安防力量弱，地区内的恐怖活动有所增多。中亚大国哈萨克斯坦近年经济下滑明显，社会矛盾多发，稳定性受到影响，给恐怖势力渗入创造了可乘之机。例如，2008—2010年，哈萨克斯坦受国际金融危机影响，民生问题比较突出，恐怖组织“哈里发战士”趁乱实施了一系列暴恐袭击；再如2016年5月哈萨克斯坦发生全国性示威游行，6月发生多起暴恐事件，均与社会经济困境有直接关联。土库曼斯坦经济困难，食品短缺，2020年暴发的新冠肺炎疫情让经济雪上加霜，同时政府把大量人力财力调拨于政治维稳，反恐力量较弱。近几年来土阿边境持续紧张，土库曼斯坦边防军力量薄弱。另外，乌兹别克斯坦虽然政治稳定，安全形势良好，但与吉尔吉斯斯坦共有的费尔干纳谷地安全形势严峻，尤其是吉尔吉斯斯坦的费尔干纳谷地部分安全问题比较多，是中东恐怖分子回流的主要通道。“一带一路”倡议提出以来，中国在中亚国家大型投资项目增多，包括能源（油气开采和天然气管道建设）、交通基础设施（公路和电网）、产能合作项目（矿

① 谢贵平：《“中巴经济走廊建设”及其跨境非传统安全治理》，载《南洋问题研究》2016年第3期。

② 王奇、梅建明：《中巴经济走廊沿线恐怖威胁分析及对策》，载《南亚研究》2017年第4期。



产开采、化工厂和工业园区)等。近年“中国经济扩张论”在中亚一些地区有所升温,对中国投资的污名化成为当地一些利益集团博弈的工具,并且在西方反华势力煽动组织下出现了一些反华集会和暴力事件。在这种复杂的形势变化下,中亚恐怖势力有可能被当地民族主义者、中亚国家的政治反对派、西方反华势力利用,中国在中亚重大项目的恐怖主义风险上升。

第三,由于地区安全形势的变化以及中国与中亚国家之间人员往来增多,中国公民在中亚国家遭受恐怖袭击的风险不可忽视。中国公民在中亚面临的恐怖主义风险主要来自两个方面:一方面,中亚一些地区恐怖活动增多,出现“恐毒黑”合流迹象。安全风险较高的地区包括吉尔吉斯斯坦的费尔干纳谷地(主要是奥什州、贾拉拉巴德州和巴特肯州)、塔吉克斯坦与阿富汗接壤的边境地区。这些地区主要存在的问题是:1. 持有非法枪支。中亚国家对枪支的管控不严,哈萨克斯坦允许私人拥有武器;吉尔吉斯斯坦两次政变以及2010年奥什爆发流血冲突后,民间开始出现大量非法武器,这个问题一直没有彻底解决;与阿富汗相邻的塔吉克斯坦边境山区活跃着反对派残余武装、恐怖组织和有组织犯罪集团。2. 毒品危害。中亚地区不仅是80%的阿富汗毒品输出的过境通道,还是吸毒的重灾区,由此引发的社会问题突出。3. 刑事犯罪与恐怖主义、极端主义勾结,尤其是近年有组织犯罪集团涉恐现象增多,这些有组织犯罪集团往往同时也是贩毒组织,这样就形成了“恐毒黑”合流现象。这是最近几年在极端主义问题中出现的一个全球性趋势。之所以发生这样的变化,主要原因是“伊斯兰国”等国际恐怖组织迫切需要吸纳大量新成员,其招募行动非常频繁。美国国际开发署的报告认为,越来越多的“圣战者”从事过轻微犯罪和走私、贩毒、盗窃、敲诈勒索和诈骗等非法活动,西方的反恐问题研究者称这些人为“半混混半圣战者”^①,其中又分为三种情况:第一种是与普通的刑事惯犯相混杂,一些犯罪分子被发展进入恐怖-极端组织。极端思想在监狱中广泛传播,很多刑事犯接受了极端思想。第二种是各类犯罪集团之间的联系,如恐怖-极端组织与军火走私团伙、有组织犯罪集团、贩毒组织勾结。第三种是一些极端组织本身从事抢劫和敲诈勒索,以增加组织经费。哈萨克斯坦的极端主义团伙从事抢劫和诈骗犯罪活动的概率很高,很多极端分子同时也是有组织犯罪集团成员。

^① Серик Бейсембаев: Специфика и факторы радикализации молодежи в условиях Казахстана, 27. 07. 2016, <http://cabar.asia/ru/serik-bejsembaev-spetsifika-i-factory-radikalizatsii-molodezhi-v-usloviyah-kazahstana/>



另一方面,近年民族主义者的排外情绪在哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦较为突出,在外部势力和当地政治反对派煽动利用之下,出现了一些反对外国资本的集会活动,针对外国企业和人员的暴力恐怖事件增多。例如,在吉尔吉斯斯坦多次发生反对加拿大公司参与库姆托尔金矿项目的集会示威。近年,在西方反华势力引导、中亚国家政治反对派的鼓动之下,一些民族主义者和政治暴民举行了多起反华集会,这些反华集会被中亚国家政治反对派当成向政府施压的工具,“反华”只是其反政府活动的主题之一。哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦频发反政府集会活动,与近年这些国家国内政局有直接关系。自 2016 年起,中亚国家相继进入权力交接时期,这是中亚国家独立之后的第一轮权力交接。权力交接触及内外各方利益,是复杂、持久、重大的政治稳定问题,在哈萨克斯坦,“哈萨克斯坦民主选择运动”等政治反对派频频组织针对现政权的抗议活动,逐渐拥有了一定的民意基础,同时“双重政权”之说也反映出权力交接之后新政权的稳定性存在问题。2020 年 5 月,哈萨克斯坦首任总统纳扎尔巴耶夫长女达里加·纳扎尔巴耶娃被解除参议院议员职务,立即引发国际社会高度关注和多方猜测;吉尔吉斯斯坦非政治暴力社会运动绵延不断,执政者和在野党的对立冲突已经形成基本的斗争模式,并被外部势力利用制造混乱;随着新旧政权的交替,乌兹别克斯坦利益集团重新洗牌,产生了新的对立;塔吉克斯坦中央政权与地方政权矛盾难以解决,总统继承人问题浮出水面可能对表面平静的政局造成冲击。在经济方面,产业结构改变困难,同时很难融入世界经济体系,依然是以能源原材料为主,新兴产业发展还比较缓慢,受新冠肺炎疫情的影响,中亚各国经济均受到严重冲击。社会问题突出,主要是贫困、失业、居民健康、生态等民生问题。

在哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦的反政府集会中,有一些内容指向中国。一些西方势力支持的民族主义者,如吉尔吉斯斯坦的“四十勇士”、哈萨克斯坦的“让纳-哈萨克斯坦运动”在 2017—2020 年一系列的排外反华集会活动中扮演了引领性角色。2018 年 12 月到 2019 年 1 月,吉尔吉斯斯坦发生多起反华集会:2018 年 12 月 20 日,约有 200 人在中国驻吉尔吉斯斯坦大使馆门前集会,组织者为吉国民族主义组织“四十勇士”;12 月 27 日,吉尔吉斯斯坦纳伦州发生小规模游行,抗议中资矿企在当地开采金矿。2019 年 9 月和 10 月,哈萨克斯坦多地发生反华游行,反对所谓的“中国转移过剩产能”。2020 年 1—2 月,吉尔吉斯斯坦纳伦州阿特巴什区居民多次举行抗议活动,迫使中国投资建设的工业贸易物流中心项目取消。



虽然这些反华集会反映的并非中亚国家的主流民意,也很难对双边关系和“一带一路”建设构成影响,但是在这样的氛围下,一些民族主义者把外国资本、外国人当成袭击目标,并认为在投入到中亚国家的外国资本中,中国的投资是主要构成部分,影响到本国的经济主权。2018年6月,哈萨克斯坦发生了3起民族主义者袭击中国公民的事件。虽然这些事件本身未对中国企业或人员造成直接伤害,但却为民间反华排华情绪树立起恶劣榜样,成为之后民族主义者围攻中资企业、殴打中方员工至重伤等恶性袭击的肇始。2019年10月8日,阿拉木图一家中资企业的数名员工被当地人殴打,有2名中国员工全身多处严重骨折。事件的起因是一名哈方员工违规操作,中方管理人员依规对其批评并要求其改正。次日早上中方人员准备上班时被一群不明身份人殴打,造成数名中国员工受伤。

通过对中国在中亚海外利益恐怖主义风险变化的梳理,结合中国与中亚国家合作的特点以及当前中亚安全形势,中国在中亚的海外利益受到恐怖威胁的目标包括:1. 中国海外公民。他们包括两类:一是在中亚国家工作或学习的中国公民,包括中国常驻中亚国家的外交官员、中资企业员工、留学生等;二是定居在中亚国家但未取得外国国籍的中国公民,在中亚国家有不少中国跨境民族侨胞,这部分群体也有可能成为恐怖袭击目标。2. 中国驻中亚国家的使领馆。3. 中资大项目,包括油气开采站场、天然气管道、基础设施。4. 中资企业以及有中国注资的工业园区。5. 中欧班列。近年铁路恐怖主义问题逐渐引起执法部门的重视,通过铁路运输毒品、恐怖分子等可能性增多。新冠肺炎疫情在全球蔓延期间,中欧班列成为贯通欧亚大陆、运输大量货物的主要交通工具,铁路货运有极大的拓展空间,但同时也可能为恐怖主义带来可乘之机。

中国在中亚海外利益遭遇恐怖袭击的可能方式包括:重大恐袭,这是后果最为严重的一种袭击方式,通常有自杀式袭击、汽车炸弹;人员绑架,当前国际恐怖势力成员混杂,与有组织犯罪集团合流,人员绑架、勒索赎金是惯用手法;以刑事犯罪或社会冲突为表象的打砸抢烧杀;对人员进行袭击。

结论

总体来看,中国在中亚海外利益面临的恐怖主义风险在上升,其原因与全球恐怖主义演变以及中亚国家复杂的政治、经济与社会形势相关,同时也是当前国

际局势变化的背景下，中国海外利益延伸过程中遇到的必然现象。与世界其他一些地区相比，中国在中亚海外利益的恐怖主义威胁并不严重，中亚国家安全形势稳定，与中国加强经济合作的需求迫切，民间对华态度友好。中亚国家高度重视地区内反恐问题，多年强化对恐怖主义和极端主义的打击和治理，因此虽然在极端组织“伊斯兰国”溃败之后，参与其活动的中亚恐怖分子开始回流，但中亚没有成为恐怖主义扩散和回流的重点地区，而是南亚、西亚和北非吸引了大量的恐怖势力。然而，随着中亚国家进入社会矛盾的高发期，偏激的社会思潮活跃，社会冲突进一步加剧，加上新冠肺炎疫情引发世界性民粹主义高涨，中亚国家排外情绪膨胀，刺激政治暴民和极端群体参与涉恐活动，恐怖势力对中国在中亚海外利益的关注度在增加，对袭击的具体目标、手段将越来越清晰。发生恐袭的原因具有混合性特征，包括社会矛盾、政治冲突、极端主义，对其难预警、难防范、难治理。因此需要对中国在中亚海外利益的恐怖主义风险予以充分重视，将这一问题纳入中国在中亚海外利益整体风险的评估和防范之列。

中国与中亚国家加强反恐合作是维护中国海外利益的有力保障，是降低中国海外利益恐怖主义风险的必要措施。多年来，中国与中亚国家在安全领域的双多边合作已经取得不少成效。在反恐方面还可以加强以下合作：一是继续推动中国与中亚国家联合打击恐怖主义的共识。其中，上海合作组织安全合作发挥了重要作用。2018年签署的《反极端主义公约》是成员国联合反恐的重要文件，2019年落实公约合作内容，整合成员国反恐力量，凝聚反恐意识和行动，成员国在一系列会晤机制下开展密切情报交流，举办上合组织成员国主管机关“萨雷阿尔卡—反恐—2019”联合反恐演习、“团结协作·2019—2021”联合边防行动。二是重视高科技反恐技术合作，加强打击网络恐怖主义，与中亚国家进一步认定恐怖组织与极端组织以及主要的恐怖头目。到2019年3月，上合组织地区反恐怖机构的恐怖分子数据库已有4.5万余人的信息资料。三是与俄及中亚国家建立“中亚武装分子回流路线截流网”，阻止中亚武装分子回流。为摸清恐怖分子的回流路线，在机场、海关、主要交通线加强侦查；重视几个薄弱地区的清查工作：塔吉克斯坦与阿富汗边境、吉尔吉斯斯坦南部地区、回流沿线的乡村；重视中亚国家的几类群体：在俄罗斯打工的劳务移民、从中东国家留学回国的学生、监狱的刑满释放人员，这类群体容易受到极端主义煽动成为被恐怖组织吸纳的对象。

中国在中亚地区海外利益面临的恐怖主义风险中，需关注民族主义者对企业

和个人的袭击，海外公民个体安全面临的恐怖威胁风险上升。需重视新出现的安全隐患，如针对国际班列的恐袭，恐怖分子流窜、贩毒、武器走私等犯罪活动等。中资企业需与当地居民保持良好关系，可在当地多修建医院、学校等民心项目，例如中国石油天然气集团有限公司在哈萨克斯坦修建了多所社区医院，取得了相当好的社会反响；多与当地媒体建立密切关系，增加对中资企业民心项目的宣传，如2019年11月由中资企业参与的“健康快车国际光明行”活动在乌兹别克斯坦为白内障患者免费实施手术，经乌兹别克斯坦媒体大力报道民心效果显著，大大促进了中乌民心沟通；如当地有孔子学院，可建立合作，通过与孔子学院内中亚学生的交流加强民间宣传，其效果往往比官方宣传更佳，可考虑向孔子学院的中亚学生提供在中资企业实习和工作的机会。

在中亚的大型中资企业本身需要提高防恐、反恐意识，对存在的薄弱环节，包括信息交流不够、硬件条件不足、当地支持不多、专业人员不足、外宣效果不佳等，需要采取措施予以改进和加强。从目前来看，中亚地区的中资大项目遭遇大规模、恶性恐怖袭击的可能性不大，但是，在中亚地区各种背景复杂的内部势力和一些外部势力的干预下，尤其在新冠肺炎疫情之后，中亚国家社会矛盾多发，带有恐怖色彩的袭击威胁在加大，中资企业需要付出精力与成本加强安保措施。建议中资企业更多依托相关国家的民间力量和中亚国家政府部门。中国驻中亚国家使领馆需积极协助中资企业与当地政府部门沟通合作，在暴恐袭击发生后能够及时提供警力援助和安全保护。中资企业应做好预警工作，油气企业以及“一带一路”框架内在中亚各国的基础设施项目、工业园区，需防范设备被恐怖组织破坏、人员被挟持和勒索。对于中亚国家国情、社情、民情要有充分研判，制定有针对性的安保方案。可请国内专业反恐专家向中资企业提供安保评估意见和安防措施建议，尤其针对自杀式袭击、爆炸袭击等提供专项防护意见。可考虑以适当方式对大型中资企业派驻专业安保人员。近年国内出现了不少民营海外安保企业，对中国海外利益保护问题发挥的积极作用逐渐显现。但国内海外安保企业走出去还面临不少困难，包括对当地形势的详细、准确研判，与当地安保行业建立良性互动关系，国内安保人员的武器装备等都存在一些问题。国内民营海外安保企业数量众多但良莠不齐，提供的服务质量与国际大型安保公司还有一定的差距，需对国内海外安保行业进行规范和评估，推动其提高专业化水平，努力成为中国海外利益保驾护航的重要力量。

（责任编辑 李淑华 刘阳）

Анализ террористических рисков, с которым сталкиваются зарубежные интересы Китая, на примере Центральной Азии

Су Чан

【Аннотация】 С углублением контактов Китая с внешним миром и реализацией инициативы "Пояс и путь" в Центральной Азии, также возрастают риски и вызовы, с которыми сталкиваются зарубежные интересы Китая, в том числе террористические угрозы, с которым сталкиваются в Центральной Азии китайские граждане, компании с участием китайского капитала и крупные проекты, финансируемые Китаем. Это связано с эволюцией глобального терроризма, сложной политической, экономической и социальной обстановкой в странах Центральной Азии, а также является неизбежным явлением при расширении зарубежных интересов Китая в контексте текущих изменений международной ситуации. Серьезный удар, нанесенный экономикам всех стран разразившейся в 2020 году эпидемией коронавируса нового типа и рост факторов, усиливающих социальную нестабильность, могут привести к активизации террористической деятельности. Необходимо уделять пристальное внимание террористическим рискам, с которыми сталкиваются зарубежные интересы Китая в Центральной Азии, и включить этот вопрос в общую оценку и предотвращение рисков в этом регионе. Усиление антитеррористического сотрудничества между Китаем и странами Центральной Азии является необходимой мерой для снижения риска терроризма в отношении зарубежных интересов Китая; необходимо уделять внимание личной безопасности иностранных и китайских граждан в странах Центральной Азии и предотвращать насильственные действия и нападения националистов.

【Ключевые слова】 зарубежные интересы Китая; Центрально-Азиатский регион; террористические угрозы

Analysis of the Terrorism Risk against China's Overseas Interests: Taking Central Asia as an Example

Su Chang

Abstract: With the deepening of China's exchanges with the outside world and the implementation of the "Belt and Road" initiative in Central Asia, the risks against China's overseas interests have accordingly increased, which also include the terrorism risk targeting Chinese citizens, enterprises, and projects in Central Asia. On one hand, the rise of the terrorism risk is closely related to the evolution of global terrorism as well as the complex political, economic, and social situations of Central Asian countries. But on the other hand, it is also an inevitable phenomenon during the expansion of China's overseas interests. Security challenges in Central Asia are currently on the rise. The economies of all countries are hit hard by the Covid-19 epidemic and the social instability is increasing. All of these factors will benefit the development of terrorism. At the same time, due to the influence of global populism, the xenophobia in Central Asian countries has spread, thereby stimulating the participation of extremist groups in the terrorism-related activities. Therefore, it is necessary to pay full attention to the terrorism risks against China's overseas interests in Central Asia and include it in the overall assessment and prevention of China's overseas risks in Central Asia. The Chinese government should strengthen anti-terrorism cooperation with Central Asian countries, carefully protect the personal safety of overseas citizens, and prevent violent attacks from radical nationalists. The Chinese enterprises also need to raise their awareness of counter-terrorism and improve their security work.

Keywords: China's overseas Interests; Central Asia; terrorism risk