

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2017.01.004

“一带一路”与私人安保对中国海外利益的保护——以中亚地区为视角^{*}

张 杰

(中国人民公安大学, 北京 100038)

摘 要: 人类进入了主权国家关注人类安全的时代。人们更加关注安全以及安全获得的方式。中国走出去的企业与公民亦是如此。不论海外利益和公民安全处于多么深重的危险境地, 仅分析他们所处的危险程度是不够的, 务必回归到动用强力手段切实保护安全的方法和路径问题的探讨上。挖掘并利用一带一路主要国家的私人安保资源, 这是保护中国在中亚地区利益和公民安全的重要方法之一。安南曾呼吁的“免于恐惧的诉求”的最好方法是预防。预防犯罪重于打击犯罪, 目前, 预防途径更加多元化。外交保护、领事保护、执法保护已不能穷尽全部途径。海外私人武装安保作为次于国家垄断的武装力量的非国家行为, 将预防起点再度前移, 成效价值必将凸显。

关键词: 一带一路; 私人安保; 中亚; 国际合作

中图分类号: D990

文献标识码: A

文章编号: 2095-8072(2017)01-0041-13

21世纪第一个十年过后, 武装力量对海外安保的有用性再次提升, 在防范安全威胁、恐怖袭击上, 它以私人安保的形式广泛存在。私人安全保护是指从威胁的具体行动尚未发生之前所预设的一种具有预先防范和保护安全之功能的活动总称, 它凸显于外交保护、领事保护、执法保护的目的在于, 其预先防范性更加完备于其他途径。

中亚国家是一带一路地缘上的核心国家。这里大多数国家是中国油气管道出发国和途经国(见图1)。一直以来, 人们在探讨中国的海外利益和公民的安全保护话题时, 大多围绕着被保护对象所陷入的安全威胁和困境状况来探讨。实质性提升安全保护的效果, 最终要归结于保护的方式和途径上, 否则无法完成这一使命。在主权国家内实施安全保护, 一般来说是各国武装力量擅长的, 甚至不需要动用武力, 在中国非持有武器的安保人员基本上可以满足企业、公民所需要的安全保护。而对跨越国(边)境、赴中亚国家的中国企业和公民实施安全保护, 则不论是对本国, 还是对中亚相关国家来说都是一个新鲜事物, 履行这一艰巨使命, 是落实一带一路战略不能回避的道路。因此, 对中亚国家私人安保业发展状况进行调查及对其相关法律法规的研究, 不仅可进一步认识这些国家私人安保业对中国利益保护的可能性, 同时也可以使利益主体在相关国家寻找到适宜的安保途径。

^{*} 基金项目: 本文为2013年国家社科基金项目“中国在上海合作组织框架内防范新型恐怖主义的地区警务合作”(项目编号: 13BGJ025)的中期成果之一。



资料来源：京华时报 [N].2016-12-06. <http://news.qq.com/a/20091216/000255.htm>

图 1 中国 - 中亚天然气管道

一、一带一路的核心要地中亚国家的安全焦虑

个人、企业、国家、地区组织等行为体都可能对安全问题产生焦虑。中亚地区作为一带一路的地缘要地，安全焦虑正在上升。焦虑主要来自于对安全度的不确定性和安全风险控制的不确定性。^①

威胁安全的因素在空间和时间上交错并叠加，例如对地缘安全及其维护安全的能力缺乏信心、各国安保内驱力发动节奏的不一致导致的安全体系结构性失衡或安保合作失效和不足等，这些加重了上述两个层次的不确定性。

（一）中亚是各种威胁安全的恐怖组织潜藏多年的核心地区

对中亚国家威胁最大的组织“乌伊运”早在2000年就进入该地区，在塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦及乌兹别克斯坦长期活动。历史上看，泊居西亚的东突泛伊斯兰主义分子在20世纪70年代后逐渐向欧洲、美洲扩散，随后在中亚地区活跃起来。2010年中亚国家发生的一些恐怖事件被认定为与“乌伊运”有关。^②2011年该组织在塔吉克斯坦制造了多起恐怖事件，尤其是自杀式爆炸事件。^③它还和基地组织、伊斯兰解放党、“突厥伊斯兰运动”在吉尔吉斯斯坦的费尔干纳谷地加紧活动着，^④试图制造爆炸事件。^⑤2015年8月乌伊运的分支“伊斯兰吉哈德联盟”（过去曾经是基地组织的联盟，2005年被美国列入国际恐怖组织名单中）宣布他们要继续和“不信”之人进行武装斗争，其成员主要由中亚人构成，包括乌兹别克、吉尔吉斯、塔吉克、土库

① 邵秀巧. 特质焦虑者对威胁信息注意偏向的实验研究 [D]. 天津师范大学博士论文, 2008.

② Таджикистан: МВД считает, что к взрыву в Худжанде причастно Исламское движение Узбекистана. [2010-09-03]. <http://www.fergananews.com/news.php?id=15458&mode=snews>.

③ Таджикистан С начала года север страны задержан 21 член ИДУ. [2011-07-22]. <http://www.fergananews.com/news.php?id=17053&mode=snews>.

④ В Кыргызстане ужесточают контроль над мечетями из-за коррупции и экстремизма. [2011-01-20]. http://rus.azattyq.org/content/kyrgyzstan_mosque_islam_extremism_2281493.html.

⑤ На юге Кыргызстана проходят совместные антитеррористические учения. [2011-05-03]. <http://www.fergananews.com/news.php?id=16683&mode=snews>.

曼、哈萨克和其他突厥人。他们最近主要在巴基斯坦活动。^①

“伊扎布特”1990年代开始在乌兹别克斯坦费尔干纳盆地、吉尔吉斯斯坦南部贾拉拉巴德州、奥什州、巴特肯州以及塔吉克斯坦北部和首都杜尚别活动，^②卡拉苏市还被当作“伊扎布特”核心人物的活动据点；哈萨克斯坦南部向中国输送天然气管道的途径之地奇姆肯特州早已成为其活动中心。2012年以来它变得更加活跃，比较有代表性的组织是哈里发战士（Джунд аль-Халифат），暴恐袭击、自杀式袭击案件增多，且不惧强力部门，把目标对准警察和权力机关。^③

同时，自2011年起，一些新的恐怖组织也开始在中亚地区活跃起来，如“吉尔吉斯斯坦社会”、“哈里发战士”、“乌兹别克斯坦伊斯兰圣战组织”等，其中，宗教极端组织“伊斯兰圣战联盟”^④在吉尔吉斯斯坦南部地区较活跃；^⑤2011年初，该国破获的恐怖组织“吉尔吉斯斯坦社会”自2010年下半年到2011年初策划实施了一系列恐怖活动。^⑥2011年1月、3月吉尔吉斯斯坦发生了两次爆炸式的自杀袭击。^⑦

（二）中亚地区的恐怖主义的现实威胁与潜在的不确定性的威胁

中亚地区是否存在恐怖主义的现实威胁？正如吉尔吉斯斯坦前反恐中心领导图鲁斯贝克所指出的，在集体安全条约国和上合组织成员国地缘内活动的共有50个恐怖组织，同时维吾尔族在中亚的活动在升温。但总的说来，中亚各国国内恐怖主义活动尚未发展到多得可怕的地步，恐怖组织的活动能力是有限的。其中，以吉尔吉斯斯坦为例，2014年有17个被认定的恐怖组织，他们的规模都不算大。许多恐怖组织的活动方式停留在尝试宣告自己的想法以引起社会恐慌的阶段。^⑧尽管现实威胁不那么突出，但不能忽视中亚地区潜在的不确定性的危险因素正在发酵，中亚地缘安全形势呈现出周边动荡且极端主义因素向自身蔓延之趋势。

第一，中亚地区恐怖组织和极端组织^⑨发展形势受国际影响很大且正在呈现出增强的趋势。中亚国家面临的外部危机不应忽视，但一些国家内部面临的威胁，恐怕比外部更严重。^⑩2014年IS（伊斯兰国）成员曾发出威胁，要在俄罗斯高加索引发战争，也正是这伙人正加紧在中亚地区的活动。正如社会基金会“真正政治家”主席谢立科·别尔帝巴伊所言，所有迹象表明这一苗头的存在和形成。^⑪伊斯兰国已决定拨款

① Терроризм в Афганистане и будущее Центральной Азии. [2015-08-26]. <http://polit-asia.kz/index.php/sports/>.

② Sergei Blagov, Terrorism's eastward expansion: Uzbekistan. [2014-03-31]. http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/FC31Agol.html.

③ 孙壮志主编. 中亚国家的跨境合作研究[M]. 上海大学出版社, 2014:158.

④ 该组织成立于2002年。

⑤ Кыргызстан: На юге страны захвачен десяток террористов-членов Союза исламского джихада. [2011-10-10]. <http://www.fergananews.com/news.php?id=17423&mode=snews>.

⑥ Кыргызстан Глава ГКНБ назвал экстремистскую организацию, стоящую за последними громкими преступлениями. [2011-01-17]. <http://www.fergananews.com/news.php?id=16683&mode=snews>.

⑦ Взрыв в столице Таджикистана признан терактом. [2011-09-03]. <http://avesta.tj/index.php?newsid=7733>.

⑧ Эксперты обсудили экстремизм и терроризм в Кыргызстане, 26.08.2014 13:31, <http://vof.kg/?p=16054>.

⑨ 二者在中亚的活动有一定区别，极端主义组织常采取地下活动、招募人员、传播被禁文献、蛊惑冲突和制造大规模混乱，而恐怖组织的活动则更多体现于激进的方式：恐怖活动、暴力活动、刑事犯罪和爆炸。这样就更容易解释被中亚国家所禁止的伊扎布特组织是一个极端主义组织，而非恐怖主义组织了。

⑩ Этой осенью в Кыргызстане будет очень взрывоопасная обстановка[2015-07-08]. <http://polit.kg/conference/5/459>.

⑪ Данияр Молдабеков, Терроризм - вполне реальная угроза для Центральной Азии[2014-10-10]. <http://kapital.kz/economic/34086/terrorism-vpolne-realnaya-ugroza-dlya-centralnoj-azii.html>.

7000万美元在中亚开辟第二战线，主要地点是吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦的结合部。若中亚国家不加强安全措施，极端主义终将对中亚五国构成威胁。^①2015年7月16日吉尔吉斯比什凯克市发生了抓捕伊斯兰国成员的行动，4名警察受伤，打死4名匪徒，7人被捕。恐怖分子欲在坎特机场和广场上趁人们祈祷的时候发动恐怖袭击。^{②③}

第二，中亚地区的移民活动和自由的网络空间为极端主义思想意识的广泛传播提供了条件。移民活动加之网络工具，扩大了某一思想的地理传播广度和速度。移民活动使新移民在新的地理环境中所接触到的事物，借用网络途径很快地传播给地理不相邻的群体。2015年独联体反恐中心数据显示有1500人因与恐怖主义活动有关而被通缉，其中2/3人员是独联体各国的移民。^④20世纪90年代以来，高加索反恐的成功经验中，人们更看重的是武装力量、战术、技术装备，而今天这些因素对反恐行动只是一种补充。互联网上的极端分子越来越像经验丰富的心理学家，他们精于操纵人们的思想意识。许多受到影响的人受到过高等教育。国家面对的是智力型恐怖分子群体，2014年资料显示，吉尔吉斯斯坦抓获的极端组织的成员均是受过高等教育的国家机关的工作人员或本国大学生。^⑤暴恐分子变成了高学历者，反恐形势变成了谁的智慧占上风，谁就占据主动的局面。

第三，中亚周边地区的高压反恐行动客观上可能使危险因素被推向中亚腹地及与之相邻的南亚地区。脆弱的中亚国家是一个极易受周边安全形势影响并正在发生危险变化的地区。从犯罪学原理讲，犯罪不会因被打击而消失，而会转移到控制力薄弱之地。首先看一看中亚周边不安全形势的客观状况。高加索地区、巴基斯坦、阿富汗地区新的恐怖组织和极端组织在“新丝路经济带”辐射的核心地区中亚至南亚的新月弧形地带活动频繁。阿富汗的乌鲁兹甘省警察局两任局长在恐怖袭击中丧生。^⑥这显示出该地区安全的脆弱性和对中亚国家构成威胁的客观现实。

近年作为雇佣军参加叙利亚内战的上百名武装分子有可能到达巴基斯坦、阿富汗，并回流中亚，成为活动骨干，并辐射新疆。中国境内近年频发的暴恐活动与上述形势有关。在塔利班的支持下，阿富汗北部“乌伊运”势力也快速增长，近年返回中亚国家的意愿趋强，从阿富汗和巴基斯坦进入中亚国家的武装分子有100~150人。^⑦这给一带一路的地缘安全带来潜在威胁。在上述这种客观形势下，中亚地区周边国家的高压反恐政策在考验着中亚国家的能力。

① 孙力，吴宏伟主编. 中亚国家发展报告[M]. 社会科学文献出版社，2015: 151-152.

② Ликвидированные в Кыргызстане террористы были боевиками ИГИЛ. http://www.vb.kg/doc/320187_likvidirovannyye_v_kyrgyzstane_terroristy_byli_boevikami_igil.html.

③ Можно ли победить терроризм в Кыргызстане? <http://polit.kg/conference/5/457>.

④ Этой осенью в Кыргызстане будет очень взрывоопасная обстановка. [2015-07-08]. <http://polit.kg/conference/5/459>.

⑤ Эксперты обсудили экстремизм и терроризм в Кыргызстане. [2014-08-26]. <http://vof.kg/?p=16054>.

⑥ Терроризм в Афганистане и будущее Центральной Азии. [2015-08-26]. <http://polit-asia.kz/index.php/sports/>.

⑦ В Таджикистан из Афганистана перебрались до 150 боевиков ИДУ «Талибан». [2010-09-04]. <http://www.fergananews.com/news.php?id=15663&mode=snews>.

（三）中亚地区抵御和防范安全风险的控制能力存在较大不确定性

中亚国家内部政治与社会秩序不稳定，其脆弱的自我保护能力放大了不稳定性。^①其反恐武装力量有限，执法能力和战斗力孱弱。现有的反恐力量水平是不能应付突发事件的。虽然中亚国家的反恐演习每年至少举行一次，但依然不够。吉尔吉斯斯坦5年前发生的政权更迭、社会冲突、哈萨克斯坦阿拉木图近年突发的示威活动引发的骚乱、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦交火事件等，给人们留下深刻担忧，这暴露出中亚内部的脆弱性和自顾不暇的状态。其在维护跨境油气管线安全、治理非传统安全的力量方面更是薄弱，^②尤其中亚国家管理能力和国家上层领导思维存在一定的局限性。按照中亚地区清真寺穆斯林活动的一般性规则，每5千人居住的地方开设一个教堂。曾有人问吉尔吉斯斯坦总统办公室领导：500万人口的国家建立了1500多个教堂，这个数目是否过于庞大？他答道：“还是有些少！”吉尔吉斯平均每4百人的地区就建有2所教堂，但学校屈指可数。冬天，孩子们就只有去教堂了。有些地区尚未设立政府机构，处在政治的真空地带。例如，就在距离首都比什凯克约10公里的村子，竟然也未设立政府机构。当地村民表示：我们自己生活，不需要任何政府打扰！^③

即便是中立国土库曼斯坦，也受到安全困扰。正如吉尔吉斯斯坦反恐中心将军伊曼库洛夫所言，标志性的地点和行动都是安全受到挑战的对象，因为它们比其他对象更易成为恐怖组织攻击的目标，并且一旦成功，这些行动很有可能成为其他恐怖组织采取行动的模仿榜样。^④土库曼斯坦极易成为恐怖袭击的标志性目标被认为是因为它蕴藏着丰富的天然气，其存储量占世界第四位，同时还有大量尚未开采的能源矿藏，这对需要活动资金的恐怖组织来说具有很大的吸引力。然而，该国武装力量薄弱，军队改革后，军人从200万下降到50万。国家丰富的能源储量与脆弱的反恐能力、不高的武装保护水平以及缺失的边境自然屏障形成鲜明的对比。此外，这个国家有着比较复杂的情况，在能源矿藏之地玛丽斯基州附近的居民主要是逊尼派穆斯林，而这一带地理上恰好是中国“三油一气”能源设施管线的途经地。

从国际环境看，各方对中亚地区威胁安全的风险源、风险度、安保效力的不可预知性加深。联合国报告显示中亚地区的贩毒问题比以往更加严重，与阿富汗接壤1400公里的阿塔边境线成为贩毒热线，而塔吉克斯坦对武装贩毒组织的有限防守能力使该地有陷入拉美化（产毒中心和运毒通道）的风险。^⑤

因此，不难看出，整个中亚地区处于一种复杂庞大的不容乐观的非传统安全阴霾形势的笼罩中，这既不同于非洲的显性而外在的安全风险，也不同于中东地区的激烈冲突的可视的安全风险，中亚地区的安全风险更具潜伏性和不确定性。这导致地区国家和周边国家及其强力机构最近几年处于安全焦虑症中。因此，客观上处于这一地缘

① 冯玉军等. 2011 年中亚战略形势评估[J]. 俄罗斯中亚东欧研究, 2012(2).

② 张杰. 反恐国际警务合作——以上海合作组织地区合作为视角[J]. 中国政法大学出版社, 2013:180-193.

③ Терроризм в Туркменистане: факторы риска и уязвимость, Подробности. <http://regnum.ru/news/1947695.html>.

④ Можно ли победить терроризм в Кыргызстане? <http://polit.kg/conference/5/457>.

⑤ Центральная Азия геополитика наркотрафика. <http://www.fondsk.ru/news/2010/10/30/centralnaja-azija-geopolitika-narkotrfika.html>.

的各方主体应寻找更多元化的安保路径。

二、中亚国家的私人安保业发展状况调查

（一）中亚国家内部发展为安保机制的构建提供了可能

第一，中亚国家安保后备人才资源充足。哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦等在朝着精简警察编制的方向发展，因而被辞或退休人员越来越多，但他们并未失业，很多人在他国获得了在私人安保公司就业的机会。

第二，中亚各国不断寻求能源资源对外市场的多样化和新基础设施项目的投资，私人保安服务需求量大增。尤其哈萨克斯坦有望以本国雄厚的安保资源获得2014年对阿富汗维和力量的补充；塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦为了向巴基斯坦出口电力能源而迫切需要保护途经阿富汗的交通运输安全；乌兹别克斯坦对中国投资兴建的铁路也有提供私人安保服务的计划。^①

当然，成熟的安保机制是建立在完善的法律基础之上的。中亚法制社会需要不断修善瑕疵，使法规更透明化，减少执法机构的腐败，提高职业化。当前对私人武装安保公司行业透明度之监督的缺失是全球性的。在与国际组织合作上可考虑赞同关于私营军保公司遵守国际人道主义法的蒙特勒文件，并参加不久前建立的联合国私营军保公司的政府联合调解机制，以避免西方安保公司过去10年向伊拉克和阿富汗提供援助和安保的鲁莽之举。

（二）中亚国家私人安保企业的恢复与发展

苏联解体后，中亚各国私人安保企业逐步恢复，除土库曼斯坦外，都有私有安保公司，它们或在本国注册，或在美欧注册。中亚私人安保公司从雏形到逐步形成的过程中受到了来自反对派出于自身安保需要而建立私人武装力量的影响。例如，塔吉克斯坦反对派在伊拉克和阿富汗的支持下建立了自己的武装护卫力量。众所周知，吉尔吉斯斯坦反对派地方官势力的积累便依靠了私人武装力量。随着中亚国家独立后形势逐步稳定，私人安保公司逐步向商业化方向发展。

为使私人安保服务更具国际水准，中亚国家将未注册安保公司亦纳入管理范围，以缩小影子市场，促进其在国际安保行业市场的竞争力，提高其为跨国公司服务的效力和灵活性，并缩减开支。

截至2012年哈萨克斯坦正式注册的安保公司约7000家，安保人员77500名。^②有两家大型国有安保公司员工达21500名。^③哈萨克铁路公司聘雇的铁路武装军保公司

^① Из утечки информационных депеш из посольства США в Ташкенте. <http://www.cablegatesearch.net/cable.php?id=10KAB UL388>.

^② Хал Фостер, «Новый закон Казахстана регулирует частный охранный сектор и вопрос вооружения». Central Asia Newswire, 19 января, 2011; «О лицензировании деятельности частных охранных предприятий», департамент Министерства внутренних дел в г. Атырау. <http://dvd-atyrau.kz/content-view-12.html>.

^③ Ibid, а также: Хал Фостер, «Новый закон Казахстана регулирует частный охранный сектор и вопрос вооружения».

为其派遣了14000名安保人员；民企哈萨克斯坦国家石油天然气公司不仅下辖一个拥有7500名员工的“谢幕谢尔·谢克尤利”安保公司，还拥有1667名专职安保员，他们在214个油气管线站点专司安全巡线任务。在大型安保公司倡议下该国于2002年成立的安保协会，有时与内务部共研新法，并与国际事务、国防和安全事务委员会、检察院合作，以开拓吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦及俄罗斯的国际安保市场，并定期开展射击实践研讨会、IFS2I咨询会^①等等。

吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦独立于国家职能部门的私有小规模非武装或武装力量也逐步出现。吉尔吉斯斯坦350家在册的安保公司中有50家较为活跃，基本满足了加油站、连锁超市等特定对象的安保需求。^②该国的私人安保发展优势显著，安保人员后备力量充足，社会对商业性安保公司的信任度高于对政府强力部门的信誉度。

由于腐败现象严重，吉尔吉斯在国家处于政权动荡交替的十余年间，街头抗议频发，社会对警察的信任度急剧下降。2010年政权更迭后因内务部门曾因不能有效发挥作用而被精简，大量的退役军人或离退休警察有了用武之地，他们成为私人安保公司的不二人选，构成保安队伍的中坚力量。2005年3月和2010年4月两次政权更迭，使之逐步在全国范围建成了社区安保自愿队，成员大多来自警察局退役人员。当时，这些人组成不属于任何政权管辖的自愿队，作为首都比什凯克和全国的治安员，在总统巴基耶夫政府倒台后帮助执法机关和安全机关抵制住了大规模的纵火和抢劫活动。^③因此更多的人和企业为保护自己的财产，都向私人安保企业寻求帮助，侦破案件，这一现象已不足为奇。吉尔吉斯斯坦内务部数据表明，该国大约有400多家私人安保公司，持有武器许可证的安保服务公司约30家（它们全年都在担任安保任务）。^④

近年，比什凯克最富实力的13家公司是安保委员会成员，它们和警察代表定期举行会晤活动，以便讨论与安保有关的问题。这促进了私人安保市场替代和承担了一部分警务职能。私人安保公司代表除与内务部干部会晤外，和国家机构就安保事务的合作还不多。吉尔吉斯斯坦私人安保公司巴拉库达的执行主任弗拉基米尔·贝萨拉波夫认为，警察把私人安保公司视为竞争者，因为警察向社会机构和各种民企提供的安保活动也是有偿服务。

然而，如前所述，私人企业提供了更好的、更职业的安保服务，使得内务部门的安保服务显得逊色。吉尔吉斯斯坦的警察腐败，用奥穆尔别克·苏瓦纳里业夫（总统巴基耶夫当政时期的内务部部长）的话来说：“警察丧失了社会信誉度，护法机关更擅长为国家领导和其它高级政治活动做安保，而它保护公民的功能正在被弱化。垄断

① См. сайт Ассоциации охранных компаний Республики Казахстан. <http://stc-aso.kz/ru/news/43>.

② Интервью с Аскармом Насипкуловым, начальником департамента по частной охране министерства внутренних дел Кыргызской Республики, Бишкек, сентябрь 2011 г.

③ Дополнительную информацию по дружинам см. <http://www.ocamagazine.com/seminar-aijan-sharshenova-druzhina-in-kyrgyzstan-src-ausa-mar-23>.

④ В КЫРГЫЗСТАНЕ ОХРАННЫЕ АГЕНТСТВА СТАНОВЯТСЯ АЛЬТЕРНАТИВОЙ МИЛИЦИИ. <http://dem.kg/kg/article/233/v-kyrgyzstane-ohrannye-agentstva-stanovyatsya-alternativoy-militsii>.

资源使他们懈怠，从而使岗位技能达不到安全保护职业标准，达不到安保公司商业化的高水准要求。”很多比什凯克市的公认为，护法机关人员利用职务之便获取私利的行为，使其变得不适合从事与保障公民安全事务有关的工作。而这刺激和推动了该国私人安保业的发展。如贝萨拉波夫建立的私人安保公司从30人发展到200人，他们为包括可口可乐公司在内的国际公司、组织提供安保服务。

塔吉克斯坦的私人安保业则是另一番景象。该国长期武装冲突遗留了大量武装力量和富有战斗经验的无业者，1992~1997年内战残余势力建成了最大的地下私人安保服务市场。随着水电出口预期的增长，途经阿富汗电气线路的安保需求将增加，这将刺激塔私人安保市场的发展。

乌兹别克斯坦政府为提升安保企业市场竞争力，允许其使用监控工具，私人安保对象非常广泛，包括国家机关、大学、工业设施等。一些安保公司还和国外合作，为运输系统、铁路、燃气管道和金融机构提供海外安全保护。

综上所述，中亚国家的安保资源是比较丰富的，在中国一带一路战略推动之际，其商业安保资源必将进入中企的视野，因此，对中亚国家安保业将步入黄金发展期的判断也不是没有根据的。

三、中亚国家私人安保领域的法律规范及其启示

中亚国家允许私人安保公司在特定时期履行国家职能。因执法部门高度腐败，大公司、能源设施企业认为私人安保公司比执法部门更好用。安保市场发展之快，使中亚各国都来不及完善法律制度。

在私人安保领域法制建设比较成熟的国家是哈萨克斯坦，其与俄罗斯的相关法律又有很大的相似性。哈萨克斯坦关于私人安保任务的法律解释为：保护生命、健康，也保护自然人和法人的财产免遭侵犯，保护对象包括自然人、公民的权力和自由以及个人、社会、国家的重要利益，并强调保护活动建立在宪法原则基础上。

哈萨克斯坦和俄罗斯私人安保法律有相似之处。它规定禁止外国安保机构在哈领土从事安保业务，即禁止外国人和无国籍的人在本国进行任何种类的安保活动，他们不能成立私人安保机构和私营保安信托管理组织，并禁止建立个人企业和法人所属的保护分支机构。可见，哈萨克斯坦的法律对外国的法人和自然人参与私人安保活动的规定相对更为严苛。

目前，哈萨克斯坦具有安保职能的主体包括哈内务部的专门安保机构、私人保护组织、私人安保人员、私人企业和法人所属的安保机构、国家机关的部门安保机构这五类。其中，第一类是哈萨克斯坦内务机关所属的专门安保机构，其安保活动特点如下：一是主要保护属于国家保护范畴的标的物，如国家重要设施，即便国家法律未预先规定保护问题，也可以受内务机关专门保护机构的例外保护；二是其保护的对象是由哈萨克国家政府所确定的，包括秩序的保护和对象的保护；三是它有权与法人和

自然人（客户）在签署条约协议^①的基础上实施保护行为。第二、三、四类是私人安保公司，它们和国家机关之间的关系，一是它们从事保护活动的主体机关有责任义务对国家机关在履行公职时进行保护；二是它们有责任履行国家机关公务人员依法对它们提出的要求，包括暂时交出武器，以便使其完成必要的法律允许的搜查、侦查等活动。第五类是指作为国家机关的组成部分、非法人性质的安保机构，主要完成国家立法规定的任务。^②

哈萨克斯坦私人安保公司的法律地位明确，被认定为是给予自然人生命健康和财产安全的一种商业性组织。私人保护组织有权进行其他企业活动，但其职责必须是政府确定的。

根据立法，安保活动是要获得法律许可的，公民（个人企业）和法人没有取得安保许可是不能从事安保活动的。内务机关从事专门的安保活动则不需要许可。

哈萨克斯坦法律基础相对完备，2000年起就建立了安保法律基础，颁布了《安保活动法》。^③2010年底哈总统纳扎尔巴耶夫签署了关于禁止安保人员携带远程武器以防止对无辜人群造成意外伤害的法律规定。^④同年，国家对安保公司的活动有了更加严格和规范的管理，其中对武器的规格进行了限定。这表明安保公司的功能重在防，而非在攻击和打击，更不是反击。反击和打击的责任和功能属于国家强力部门。阿斯塔纳模式因在私营安保服务市场发展中最显活力和积极性而被多数中亚国家追随。

近年吉尔吉斯斯坦的相关立法主要参考俄罗斯法律，模仿哈萨克斯坦模式，规范私人安保活动。1996年出台的《关于私人侦探和安保服务法》^⑤被修订后，纳入了大量关于武器使用、私人安保公司对员工生命保障、医疗保险等方面的严格规定。该国私人安保企业要在国家内务部许可的前提下活动。

塔吉克斯坦1998年出台了旨在降低犯罪率的《搜查活动法》，其中提到为防范犯罪而创建私人保安服务是合法的。2002年对此法进行了修正。据说2011年该国研究了相关立法，但未见公开。^⑥

乌兹别克斯坦也未见公开的有关私人安保公司的法律约束，该国私人安保公司相关事务受内务部监管，成立须获国家许可。该国部长办公室决议《关于整顿在乌兹别克斯坦的安保活动秩序的措施》^⑦中提到，2014年1月24日的16号决议禁止其他法人和自然人在本国对非国家组织和个人从事安全保障的活动。可见，该国禁止私人安保

① 保护服务的协议包含一般性协议所包含的内容，哈萨克斯坦的法律对此作了明确规定，应该包括协议双方的日期，给予服务的信息、服务的种类，协议中对象的信息、协议期限和日期，各方责任措施。

② Закон Республики Казахстан от 19.10.2000 N 85-ІІ “Об охранной деятельности”. <http://www.pavlodar.com/zakon/?all=all&dok=00329>.

③ Хал Фостер. “Новый казахский закон регулирует частный охранный сектор и вооружение”, Central Asia Newswire, 19 января, 2011; “О лицензировании и деятельности частных охранных предприятий”, Офис МВД в Атирау, <http://dvd-attyrau.kz/content-view-12.html>, последний просмотр 19 августа 2011.

④ Предварительные записи исследования Мишеля Гесса, ДКВС, лето 2011; также Хал Фостер, «Новый закон Казахстана регулирует частный охранный сектор и вопрос вооружения».

⑤ Закон доступен по ссылке: <http://pravo.tazar.kg/index.php?newsid=169>.

⑥ Доклад Асадулло Хакимова, начальника департамента Министерства юстиции Республики Таджикистан, рабочий семинар по документу Монтре в Улан-Баторе, 13 октября 2011 г.

⑦ D.Azizov (Trd), В Узбекистане запрещена деятельность частных охранных агентств, <http://inozpress.kg/news/view/id/40969>, вторник, 28 января 2014 г.

业的发展，防止保护人权、自由和法人、自然人的法律利益的无序化。以前各类私人安保公司的功能，如今已被该国内务部履行和替代。内务部可以向私人、非国家企业提供有偿服务。

四、中国在上海合作组织框架内调动各国安保资源、提升海外利益安全保护效能

2016年正值上海合作组织成立15周年之际，中国可以依托上海合作组织建立地区反恐机构，建立联合安保机制，以加强跨境油气管线安保事业。中亚地区经济发展亟需在区域组织介入下构建更成熟和务实的安全保护机制。因此，建议在如下空间内有所行动：

（一）建立上合组织框架内的安保主管部门会晤机制

目前，上合组织的会晤机制，也叫会议机制。^①这些机制^②的共同点，一是签订重要的协议或公约；二是作为决策层的会晤机制是上合组织活动的主要方式，它促进了成员国就各领域的事务在双边、多边组织的基础上，对法律、行动等进行完善，加速了目标的实现，带动了上合组织各领域合作深入下去，践行“上海精神”，满足了成立之时“安全维护”之初心。例如，2009年举行的会晤表现出了各方合作意愿在努力朝着行动层面落实。其中执法部门的重要会晤机制——2009年建立的公安内务部长会议机制（签署了《公安内务部长联合声明》），达成了诸多以“打击跨国犯罪、反洗钱以及保障石油和天然气管道安全”等问题为主的决议。^③会晤机制的内涵和外延可以根据地区发展的需要逐步完善化、务实化和具体化。因此，就各成员国安保业主管机关的会晤机制也应该得到关注和建立。

（二）建立以项目为中心的联合安保机制

除会晤机制外，上合组织还需要有行动机制，尤其建议建立以项目为中心的联合安保行动机制。目前上合组织的安保机制主要是针对大型活动的安保，如北京奥运会、俄罗斯索契冬奥会、上合组织塔什干峰会、欧洲安全与合作组织阿斯塔纳峰会、2010年上海世博会、广州亚运会和阿拉木图亚冬奥运会等，形成了就活动筹备和举行期间24小时全监控的快速反应机制，这均得益于成员国警务机构在信息情报层面给予相互支持。深层次的行动机制，应从监控行动机制逐步朝着以项目为中心发展，建立常态化的项目安保机制，且首要安保标的可放在上合组织地缘的核心目标——跨国能源设施的安全保护上。

① 上合组织宪章中第4条第1款中提到了国家元首会议；政府首脑(总理)会议；外交部长会议；各部门领导人会议；国家协调员理事会等。会晤式是在2002年以后开始成为上合组织反恐合作的主流方式。

② 例如，公安内务部长会议机制（2009年5月建立）、上合组织成员国禁毒部门领导人会议机制（2009年建立）、国防部长会晤机制、总检察长会晤机制和最高法院院长会晤机制等。

③ 刘小军编辑. 上海合作组织进入全面深化务实合作新阶段[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/2009-06/14/content_11540047.htm.

目前我国走出去的企业、项目不断增多,海外安保一般由各跨国公司自己开展,但是安保水平参差不齐,且一些跨境安保问题不是企业自身所能解决的。比如,管线和设施跨越两国或三国时,安全保护必须求助第三国提供帮助,而企业是无法克服跨国协调所遇到的一些阻碍因素的。例如,当哈萨克斯坦境内的管线跨越第三国边境时,需要第三国给予支持和帮助,此时作为中哈两国合资的企业,若以其企业身份向第三国的政府职能部门出面协调,无论以其资源还是能力,都极为有限,这就非常需要中国政府的国际合作资源,从官方渠道开展协调,这也符合国际交往的规则。因此为维护地区共同利益,中国可以依托上合组织,与各个成员国政府间建立协调机制,为跨国企业而与有关国家职能部门建立协作关系,并将这种关系进行常态化和制度化,最终建立安保联合行动机制,以保护跨越多国的能源管线、设施、工程的安全。

建立项目安保机制,其意义在于:第一,这种在地区组织框架内建立的安保行动机制,可以帮助跨国企业与第三国政府部门进行跨国协调,减少企业不必要的成本,使企业免于陷入不擅长的领域,全身心投入市场竞争中,而政府发挥其应有的职能,扮演它善于扮演的角色。第二,从发展项目安保入手,可以规避目前中亚国家立法上限制跨国安保公司发展的客观情况。第三,更重要的是为今后更多元的经济体走出去建立安全保障机制。目前,走向中亚的中国企业主要是国企、央企、大型企业,今后可能更多的是中小企业、民企和私企,它们的自我安保能力和资源更加弱小。第四,一带一路地区安全维护的使命需要落地。为跨国企业建立联动安保机制,是这一使命软着陆的良好契机。众所周知,维护安全是上合组织成立的初衷和存在下去的源动力,而推动上合组织进程的另一动力是以能源合作为重要内涵的经济合作。一直以来,“经济、安全”犹如两个车轮推动上合组织运行。今天随着“一带一路”战略的推进,构建以项目为中心的联合安保行动机制,必将联结两大核心要务的车轮,最优地激发上合组织这架马车的生命力,从实质意义上维护上合组织的平衡。

中国依托上合组织关注和落实境外利益安保事务的进程已悄然开始。2009年上合组织公安内务部长会议签署的《关于合作保障上合组织成员国境内石油和天然气管道安全的决议》和2010年国务院批准加入的《上合组织执法安全合作部级联席会议制度》均为安保机制的构建奠定了基础。同时上合组织与集体安全条约组织以及联合国联合谱写共同安全的空间是广阔的。^①

（三）建议在上合组织成立 15 周年之际，中方提出“建立上海合作组织框架内的安保协会”的倡议

所提的“安保协会”旨在建立驻在国相关职能部门与跨国企业沟通的桥梁,满足符合跨国企业营业性质的商业安保与人员安保的需要,进行国际专业化的安全危机管理指导,提升本地区跨国企业应对危情的能力,以及给跨国企业提供通告、信息汇

^① 张杰:《中亚有组织犯罪发展的潜在危险性分析》[J],《新疆大学学报》,2008(3): 93.

报、决策和规划安排的科学合理的建议。建立国际警务和安保机制的合作通道，将诸如绑架、抢劫、暴恐等事件由于企业自行处理而导致人质被害的风险降至最低。^①

当然，上合组织的安保协会可以根据实际危险程度给警务合作部门提供咨询建议，使上合组织成员国的强力部门能准确及时启动相应级别的警务安保和商业安保的实际对策。表1给出了一些操作上的建议：

表 1 一带一路战略下应对不同等级安全威胁的安保分类级别图

分级	威胁种类	威胁程度	地区环境	处置	案例
1	公民遭遇抢劫犯罪	轻微损害 <10,000 美元	社会秩序 稳定，影 响较小	主要由当地警方处置， 中国驻外警务联络官督 促并协查案件办理	2004年旅居南非的中国 商人在公寓家中遭2名歹 徒武装抢劫，不幸中弹 身亡。
2	企业与公民遭受 有组织的打、 砸、抢刑事犯罪 侵害	局部损害 <100,000 美元	事件有政 治因素， 影响较大	中国警务部门与相关成 员国开展中央级别的对 话，并给予安保咨询、 信息和建议。	2014年中国企业在越南 被打砸抢事件。
3	工地等遭袭击、 员工遭绑架	重大破坏 >100,000 美元	影响较大	通过外交途径与所在国 沟通，通过国际警务 合作侦破案件，追缉犯 罪嫌疑人，给受害人法 律援助等；案件多发地 区的华企应建立安保机 制。	2004年6月11日发生在阿 富汗昆都士省的袭击我 国公路施工人员事件， 造成11名我国工人死亡
4	重要境外能源设 施、管线、企业 受恐怖袭击	大范围的 破坏 > 1 百万美元	重大影响	国家安全委员会、公安 部门充分利用上海合作 组织地区反恐机构这一 平台开展跨国反恐国际 合作。启动项目安保机 制。	中国在境外的安全利益 重大。如，已经完工的 中哈石油管道、中国— 中亚国家天然气管道、 中哈霍尔果斯边境合作 区，正在建设的“达特 卡—克明”500千伏输变 电项目、中塔公路修复 工程项目等。上述地区 安全形势堪忧。
5	由于恐怖袭击、 战争、政局动 荡、群体性事件 等社会安全事件 的爆发导致中国 利益受损并处于 危险之中	巨大的破 坏，作业 损失 > 1 千万美元	巨大的影 响	开展撤侨 ^② 活动，或由 商务部、外交部、公安 部等开展中央机关的国 际合作，并利用上合组 织框架内的安保资源进 行武装保护。	2010年吉尔吉斯发生大 规模骚乱，中国公民在 使馆及驻吉尔吉斯警 务联络官指挥下撤回国 内

说明：表中颜色随着威胁严重性而加深，保护级别也随之加重。

表1所体现出的是国家强力部门通过直接或间接行为参与保护海外利益和安全的活动。

① 人质死亡的比例接近10%。

② 撤侨中需要动用特殊的警务资源，即中央级别的公安部与成员国内务部级的资源共享。

总之，中国应当促进中亚国家安保领域的发展，促使其安保市场更趋成熟，以便尽快满足不断走出去的中国企业和公民开展跨国经济活动的需要。中亚国家的大部分私人安保业务都置于内政部门的监管之下，如乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦等。中国国际警务合作可以倚重这一政治资源，加强与它们在安保领域的合作，使安全保护合作的途径日趋多元化。

【作者简介】 张 杰：法学博士，中国人民公安大学教授，主要研究中亚地区非传统安全问题、海外安全保护、反恐国际合作、公安外国人管理等问题。

“One Belt One Road” and Protection on Chinese Interests and Security of Citizens: Perspective on Central Asia

ZHANG Jie

(People's Public Security University of China, Beijin 100038, China)

Abstract: The Central Asian countries, as the major region of "New Silk Road " presents unpredictability and uncertainty in terms of security threats. National interests are beyond the limits of their national territory. With the "New Silk Road" being further promoted, Central Asia is becoming the essence of China's security border. National interests in foreign countries are relative to its citizens' security; domestic security and overseas security form a common destiny. Therefore, to protect overseas interests is as important as domestic ones.

Keywords: new silk road security international cooperation; One Belt One Road; private security; middle Asia

(责任编辑：黄志瑾)

(上接第40页)

WTO and RTAs has been emerging with acceleration in practice. The case "Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages (WT/DS308)" brought to the WTO by the United States in 2004, stimulated the discuss on "whether there were any legal impediments able to prevent WTO from exercising its jurisdiction," from which the key conclusion that "WTO employs compulsory jurisdiction" was reached. This conclusion further pushed forward people to seek various applicable resolutions on this conflict of dispute settlement jurisdiction, including the amplified interpretation of GATT Art.24 and the utilization of the principles of International Law to soften the WTO's jurisdiction power, etc. The existed related provisions under China's FTAs have not made any breakthrough compared with most of the other existed FTAs, since which China will still face the dilemma that NAFTA has been going through. For all above, this article aims to provide China with exact analyses and applicable suggestion, based on the precedents and focused on the China's actual practices.

Keywords: WTO; RTAs; dispute settlement mechanism; jurisdictional conflict; legal impediment

(责任编辑：黄志瑾)