

# 俄中在上海合作組織反恐機制下合作之研究

連弘宜\*

## 目次

|                    |                              |
|--------------------|------------------------------|
| 壹、前言               | 五、「上海合作組織」成立及其功能及任務          |
| 貳、上海合作組織反恐機制源起     | 參、上海合作組織聯合反恐行動(軍事演習)         |
| 一、中蘇邊界談判           | 肆、上海合作組織反恐行動新趨勢(反毒、打擊跨國組織犯罪) |
| 二、「上海五國」成立及成員國簽署協定 | 伍、結語                         |
| 三、「上海五國」深化信心建立舉措   |                              |
| 四、「上海五國」發展區域安全組織   |                              |

## 摘要

上海合作組織在其前身「上海五國」時期便注重打擊恐怖活動。「上海五國」時期在完成「關於在邊境地區加強軍事領域信任協定」及「關於在邊境地區相互裁減軍事力量協定」兩項協定，確認該組織成員國尊重彼此邊界，同時各成員國間藉由削減邊境地區部隊表達出對該組織其他成員國的善意後，各成員國開始轉往反恐方向進行合作。

美國911事件後，在美國呼籲全球反恐的號召下，上合組織亦加強自身的反恐任務。從成立反恐的專責單位，加強各成員國反恐情資合作，逐步形成以反恐為名的聯合軍事演習。反恐已成為上合組織一項重要的任務，俄中兩國更是以此來與中亞國家加強安全方面的合作。反恐議題是上合組織由其前身「上海五國」轉變為上合組織的關鍵，上合組織的安全合作一直鎖定在反對恐怖主義、極端主義、分裂主義為特徵。各成員國間的安全合作，亦即反恐項目亦會隨時間的推移而出現新的趨勢。

本論文將透過俄中兩國在上合組織所扮演的角色，闡述中亞國家對俄中主導上合組織的態度，分析上合組織反恐機制的構想及執行現況，最後則論述俄中兩國在反恐機制上所扮演的角色等議題。

關鍵字：上海合作組織、反恐、俄中關係、中亞

(本論文係會議初稿，請勿引用)

## 壹、前言

今年(2009)6月中旬俄國與中國兩國領袖在三場峰會中會晤，其間加強元首間個人友誼，也加深兩國間的關係發展。這三場峰會分別為在俄羅斯舉行的「上海合作組織」每年例行峰會及首次舉行的「金磚四國」峰會。隨後，中國國家主席胡錦濤抵達莫斯科進行每年例行性的國是訪問，今年主要係為慶祝中俄兩國建交60週年。

經過去年俄國和喬治亞(Georgia)衝突後，俄國今年在上海合作組織峰會中主要係為重新獲得中亞國家的信任並發揮在該區域應有的影響力。自從去年上合組織峰會過後，國際間兩股強大的外在力量衝擊到上合組織成員國。其一為全球金融危機，各成員亦無法置身事外。另外為歐巴馬新政府調整美軍部署，把重點由伊拉克轉至阿富汗。以上兩個因素都被視為造成區域不穩定及將對上合組織形成挑戰。

上合組織在其前身「上海五國」時期便注重打擊恐怖活動。美國911事件後，在美國呼籲全球反恐的號召下，上合組織亦加強自身的反恐任務。從成立反恐的專責單位，加強各成員國反恐情資合作，逐步形成以反恐為名的聯合軍事演習。反恐事務亦已成為上合組織一項重要的任務，俄中兩國更是以此來與中亞國家加強安全方面的合作。

本論文將透過俄中兩國在上合組織所扮演的角色，闡述中亞國家對俄中主導上合組織的態度，分析上合組織反恐機制的構想及執行現況，最後則論述俄中兩國在反恐機制上所扮演的角色等議題。

## 貳、上海合作組織反恐機制源起

### 一、中蘇邊界談判

中蘇自上世紀60年代關係開始惡化後，直到80年代後期，兩國關係才逐漸好轉，兩國開始商討降低雙方邊境的緊張氣氛。此源於1986年7月當時蘇聯領導人戈巴契夫(Mikhail Gorbachev；Михаил Горбачёв)在遠東城市符拉迪沃斯托克(Vladivostok；海參崴)發表聲明指出，蘇方願意按照國際慣例，承認以主航道中心線為中、蘇邊界河流的分界線。戈巴契夫此次談話消除中蘇邊界談判的重要障礙，為中蘇雙方重新開展邊界談判確立重要的前提。中蘇之後的談判便以邊界談判為始，然後在邊界地區加強軍事領域信任，接著相互裁減軍事力量等建立軍事互信措施，最後則走向區域安全合作。

戈巴契夫的談話將談判原則確認後，中蘇雙方經過5輪副外長級邊界談判，中蘇雙方就東段邊界問題初步達成協議。1991年5月國領導人江澤民訪問蘇聯，兩國領導人再一次共同重申，和平共處五原則是發展中、蘇間睦鄰友好關係的基礎，並強調在處理相互關係時將尊重對方人民的選擇，各國根據國情確定本國的發展道路。中蘇外長還簽署「中蘇國界東段協定」。該協定明確規定，兩國在解決現有邊界問題時將遵循國際慣例，在以江河為界的地段一律以主航道中心線劃定邊界，由此確定中蘇東段邊界的

明確走向。中蘇邊界問題的和平解決，使得中蘇關係開始快速健康地發展<sup>1</sup>。此外，邊界及領土爭端問題的和平解決也為全世界提供一種解決相關問題的模式。

在有關邊界談判仍在進行時，1989年5月蘇聯領導人戈巴契夫赴中國訪問，中、蘇雙方就初步達成協議，將部署在中、蘇邊境地區的武裝力量裁減到與正常睦鄰友好關係相適應的水平，徹底結束雙方的軍事對立，確立邊境地區的和平與安寧。1990年4月當時中國總理李鵬訪問蘇聯期間，雙方共同簽署「兩國政府關於在中蘇邊境地區相互裁減軍事力量和加強信任的指導原則措施」等文件<sup>2</sup>。中蘇談判期間適逢蘇聯解體，作為蘇聯繼承人的俄羅斯及與中國邊界相鄰的其他三國(哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克)，形成「五國兩方」的談判模式。基本上延續中蘇邊境談判的模式，經過4年的談判，各方形成共識針對邊境安全問題建立互信機制。1995年11月「五國兩方」代表草簽「關於在邊境地區加強軍事領域信任協定」。

## 二、「上海五國」成立及成員國簽署協定

1996年4月，俄羅斯總統葉爾辛(Boris Yeltsin；Борис Ельцин)赴中國訪問，中、俄兩國領導人發表「中俄聯合聲明」，表明雙方決心發展平等與信任的、面向21世紀的戰略協作伙伴關係，同時「上海五國」(Shanghai Five；Шанхайская пятёрка)簽署「關於在邊境地區加強軍事領域信任協定」。此協定係以中國為一方與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克四國為另一方共同簽署的雙邊政治軍事文件，仍然維持「五國兩方」的模式。

協定的主要規定包括：雙方部署在邊境地區的軍事力量互不進攻；雙方不進行針對對方的軍事演習；限制軍事演習的規模、範圍和次數；通報邊境100公里縱深地區的重大軍事活動情況；相互邀請觀察實兵演習；預防危險軍事活動；加強雙方邊境地區軍事力量和邊防部隊之間的友好交往等。

## 三、「上海五國」深化信心建立舉措

1997年4月中國國家主席江澤民訪俄期間，雙方領導人簽署「關於世界多極化和建立國際新秩序的聯合聲明」及「關於在邊境地區相互裁減軍事力量協定」。在上述「聯合聲明」中，兩國強調有必要建立新的具有普遍意義的安全觀，認為必須捨棄「冷戰思維」，反對集團政治，必須以和平方式解決國家之間的分歧與爭端，不訴諸武力或以武力相威嚇，以對話協商促進建立相互了解和信任，通過雙邊、多邊協調合作尋求和平與安全。

五國所簽署的「關於在邊境地區相互裁減軍事力量協定」仍以中國為一方，以俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克為另一方。該協定對下列項目做出規定：中國與俄、

<sup>1</sup> 許濤、季志業主編，上海合作組織—新安全觀與新機制，北京：時事出版社，2002年，頁120-121。

<sup>2</sup> 同上，頁130。

哈、吉、塔雙方將邊境地區的軍事力量裁減到與睦鄰友好相適應的最低水平，使其只具有防禦性；互不使用武力或以武力相威脅，不謀求單方面軍事優勢；雙方部署在邊境地區的軍事力量互不進攻；裁減和限制部署在邊界兩側各100公里縱深的陸軍、空軍、防空軍、航空兵、邊防部隊的人員和各類主要武器的數量，確定裁減後保留的最高限額；確定裁減方式和期限；定期交換邊境地區軍事力量的有關資料；對協定的執行情況進行監督等。此協定內容充實上一年所簽署的「關於在邊境地區加強軍事領域信任協定」，並使之具體化，同時亦屬亞太地區第一個關於相互裁減軍事力量的協定。

#### 四、「上海五國」發展區域安全組織

1998年在哈薩克阿拉木圖舉行的高峰會，五國元首已初步討論聯合反對「民族分裂主義」、「國際恐怖主義」和其他跨國犯罪問題。五國元首會晤的內容也由加強地區信任、實現相互裁減軍事力量，轉向五國政治、安全及經貿等更廣泛領域中的互利合作。根據上述阿拉木圖會議原則，隔(1999)年在吉爾吉斯比什凱克會議所發佈的聲明，指出將進一步促進地區安全與穩定作為中心議題。五國強調要共同打擊各種形式的分裂勢力和極端勢力，共同打擊國際恐怖主義、偷運武器、販賣毒品等跨國犯罪活動。根據比什凱克聲明原則，五國執法部門亦召集會議共同探討如何在打擊跨國犯罪領域中進行具體、有效的合作。

2000年在塔吉克杜尚別會議是「上海五國」第一次外長會議，該會議對中亞地區分裂勢力、恐怖勢力和極端勢力活動的日益猖獗感到憂慮，該會議認為這「三股惡勢力」是當前危害本地區安全與穩定的主要因素，有必要通過雙邊或多邊及廣泛的國際合作，予以嚴密防範及堅決打擊。五國外長表示，「上海五國」將加強外交戰略協作，在國際事務中反對各種形式的「新干涉主義」、「霸權主義」、「強權政治」。五國堅決反對任何以人權問題為藉口干涉別國內政的行為及企圖。五國外長聲明支持中國在台灣問題上的原則立場，支持俄羅斯為維護國家主權和領土完整在車臣所做的努力。

2001年4月在莫斯科舉行的第二次外長會議，各國外長強調：應鞏固全球和地區戰略穩定，維護和發展武器監控和裁軍體系，保障裁軍進程。各國外長重申維護和遵守1972年「反導條約」，反對任何破壞該條約的企圖。因為該條約是戰略穩定的基石和裁減戰略進攻性武器的基礎，破壞該條約可能對和平和安全產生不可預測的後果，導致導彈和導彈技術擴散等連鎖反應。

#### 五、「上海合作組織」成立及其功能及任務

同(2001)年6月「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization；Шанхайская Организация сотрудничества)成立，原「上海五國」再加上中亞國家烏茲別克元首除簽署「上海合作組織」成立宣言<sup>3</sup>外，同時簽署「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上

<sup>3</sup> 「上海合作組織」成立宣言，全文請參閱「上海合作組織」官方網站<http://www.sectSCO.org/html/00090.html>

海公約<sup>4</sup>。領袖高峰會時，六國國防部長共同簽署「聯合公報」，該公報闡明六國在加強軍事領域的合作、確保軍隊在打擊恐怖主義、極端主義和分裂主義中的實質性協作，以及反對少數國家在亞太地區部署戰區導彈防禦系統等問題上一致立場，同時研究針對打擊恐怖主義、極端主義和分裂主義等威脅舉行聯合演習。

2002年6月在聖彼得堡會議中，六國簽署「關於地區反恐怖機構協定」，確定上海合作組織在安全領域展開合作的內容與方法，並決定在比什凱克建立地區反恐怖機構。另延續前一年(2001)的決議，同(2002)年10月中國與吉爾吉斯在上海合作組織框架下，首度在邊界進行雙邊聯合軍事演習，這是中國軍隊首次與外國軍隊舉行聯合軍事演習。這此演習的目的是檢驗中吉兩國邊防部隊針對恐怖活動的快速反應和合作，演練消滅恐怖份子的基本戰術，提高邊防軍人的反恐作戰能力。隔(2003)年8月該組織成員國中國、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯和塔吉克五國針對反恐進行代號「聯合行動—2003」的聯合軍事演習，演習地點在中國新疆及哈薩克東部。這是在該組織框架下針對反恐首次舉行的多邊跨國聯合軍事演習。此次演習除加強成員國在軍事領域的互信合作，也提高對聯合反恐作戰的指揮協調能力。演習著重進行聯合指揮部室內演練及城鎮清剿、解救人員、攻打恐怖份子營地並聯合圍殲恐怖份子的實兵實彈演習。

表1：「上海合作組織」發展階段表(1989-2009.10)

| 發展階段                        | 時間              | 簽署文件名稱   | 總統                                      |
|-----------------------------|-----------------|--|---|
| 中蘇一對一談判                     | 1989.11-1991.12 | 關於將部署在中蘇邊境地區的軍事力量裁減到與兩國正常睦鄰關係相適應的最低水平和在邊境地區保持安寧的協議(1989.11)                          | 戈巴契夫<br>(1985-1991)                     |
| 中國與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克「五國兩邊」談判 | 1991.12-1996.4  | 以中國為一方，以俄哈吉塔組成聯合代表團為一方，草簽「關於邊境地區加強軍事領域信任的協定」(1995.11)                                | 葉爾辛<br>(1991-1999)                      |
| 「上海五國」合作機制                  | 1996.4-2001.6   | 中俄哈吉塔五國元首在上海簽署「關於在邊境地區加強軍事領域信任協定」(1996.4)<br>五國元首在莫斯科簽署「關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定」。(1997.4) | 葉爾辛<br>(1991-1999)<br>普京<br>(2000-2008) |
| 「上海合作組織」正式成立                | 2001.6          | 中、俄、哈、吉、塔、烏六國元首在上海會議，簽署「上海合作組織成立宣言」，正式宣布成立上海合作組織，並決定吸收烏茲別克為該組織第6個會員國。(2001.7)        | 普京<br>(2000-2008)                       |
| 上海合作組織會員擴增                  | 2004-迄今         | 2004年烏茲別克塔什干會議給予蒙古上海合作組織觀察員地位<br>2005年哈薩克阿斯塔納會議給予巴基斯坦、伊朗及印度三國上海合作組織觀察員地位             | 普京<br>(2000-2008)<br>梅德維傑夫<br>(2008-迄今) |

資料來源：作者自行整理

<sup>4</sup> 「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」，全文請參閱「上海合作組織」官方網站 <http://www.sectsc.org/html/00091.html>

## 參、上海合作組織聯合反恐行動(軍事演習)

2005年8月下旬在俄國太平洋岸及中國山東半島進行的「和平使命－2005」聯合軍演，中俄雙方動員七千名共軍及一千八百名俄軍進行反恐演習，這些軍事演習皆在上海合作組織框架下進行。這次軍演主要演練戰略磋商與戰役籌劃、兵力投送與展開、實施交戰三個訓練主軸。在俄羅斯符拉迪沃斯托克(Vladivostok；海參崴)展開第一階段演練，主要演練戰略磋商與戰役籌劃，第二、三階段的演練則在中國山東半島及其附近海域進行。第二階段為實兵演習階段，該階段共有三個科目，分別是海上封鎖、兩棲登陸作戰、及強制隔離作戰。「海上封鎖作戰」包括四個科目：一是航空兵奪取和保持局部海區制空權；二是艦機協同反潛；三是潛艦、航空兵、水面艦艇合同打擊敵艦艇編隊；四是水面艦艇隊對空防禦。至於有關「強制隔離作戰」並非西方作戰觀念，在俄軍方面的解釋係指通過武力行動或威脅等手段，隔離衝突雙方武裝集團。為配合此次演習目的，科目為在某一區域發生武裝衝突，中俄取得授權以後，開始軍事行動。目標是區隔衝突雙方，並在該地區建立和維持秩序<sup>5</sup>。

這次軍演是在上合組織框架下，以反恐為主題，俄中所舉行的首次軍演。中國國防部長曹剛川及俄國國防部長伊凡諾夫(Sergei Ivanov)親率兩國將領在場觀摩演習，並共同檢閱兩軍參演部隊。另外，上合組織成員國國防部長亦觀摩此次軍演。雖然中俄兩國皆對外宣稱兩軍演習不針對「第三方」，不針對任何方向和目標進行攻擊，不涉及第三國利益，不對任何國家構成威脅。同時強調係於上合組織框架下，進行反恐聯合軍演。但兩國國防部長在會晤中仍肯定此次軍演加強中俄兩國雙邊關係。伊凡諾夫指出：「這次聯合軍演標誌中俄戰略協作伙伴關係進入新發展階段。」曹剛川表示：「透過軍演增進兩國在軍事和安全領域的互信，加強兩軍在軍事訓練領域的合作，提高兩軍應對突發事變，對共同維護地區與世界安全和平與安全，具有重要的現實利益<sup>6</sup>。」

其後則為「和平使命－2007」聯合軍演，2007年8月中旬在俄羅斯烏拉爾地區的車里亞賓斯克(Chelyabinsk)與中國新疆維吾爾自治區烏魯木齊舉行。這次特色為上合組織全體成員國武裝力量參加的首次聯合反恐軍事演習<sup>7</sup>。此次演習分為戰略磋商、聯合反恐戰役準備與實施兩個階段，分別在中國烏魯木齊及俄國車里雅賓斯克進行。此次演習是上合組織全體成員國共同組織實施的規模最大、投入兵力最多的一次反恐演習。對共軍而言係首次成建制、大規模、攜重裝備出境參加多國聯合軍演。這次演習以各成員國軍事專家組為基礎，組成聯合導演部；由各成員國軍隊派出指揮員和機關，組成聯合戰役指揮部。他們密切協同，採取聯席會議型式，共同定下決心，聯合制定

<sup>5</sup> 「軍演閉幕 強制隔離 部隊深入擊潰敵陣」，中國時報，94年8月26日，版A13。

<sup>6</sup> 「兩棲登陸搶灘」，中國時報，94年8月25日，版A11。

<sup>7</sup> 「中俄聯手軍演 中亞運籌全球戰略」，聯合報，96年7月31日，版A16；「中俄反恐軍演 武擴野心昭然若揭」，青年日報，96年7月31日，版5；「上合軍演 中共稱霸圖謀昭然若揭」，聯合報，96年8月9日，版5；「上合軍演展開 共軍戰鬥群入列」，青年日報，96年8月10日，版5；「胡錦濤出席上合峰會 將晤普丁」，中國時報，96年8月15日，版A15。

計畫，聯合指揮行動。在技術層面，主要採取構建統一指揮平台，共同制定協同動作信號，規定通信聯絡頻率等措施，協同6國參演部隊演練。

此次演習開始前的6月下旬上合組織成員國國防部長在吉爾吉斯首都比什凱克(Bishkek)舉行會議，研究聯合反恐軍演的準備情況，並簽署「上海合作組織成員國關於舉行聯合軍事演習的協定」，為舉行「和平使命2007」聯合反恐軍演提供法律依據與保障。2007年6月中俄雙方軍事專家組在北京經過磋商，就中方參加聯合軍演的兵力投送問題達成共識。雙方確定中方參演兵力不經第三方，直接進入俄境，抵達演習地點。中國參演的官兵從新疆吐魯番啓程前往俄國車里雅賓斯克，展開一萬多公里的跨國輸送行程。戰略投送能力是一個國家危機反應能力的重要組成部分，軍事大國都十分重視戰略投送能力的建設和演練。俄羅斯軍事戰略的基本點，一是戰略威懾能力，一是戰略機動能力。在近幾年的演習中，俄軍尤其重視研究和演練各種兵力兵器的機動問題。俄軍認為，軍隊只有具備高度的機動能力，才能奪取戰略主動權。

2009年7月下旬俄國與中國在中國東北吉林省進行代號「和平使命2009」的兩國聯合軍事演習是繼「和平使命2005」、「和平使命2007」兩次大規模聯合軍演之後，在雙邊及上海合作組織框架內舉行的第三次軍演。這場為期6天的演習，分為戰略磋商、戰役準備，及戰役實施三個階段<sup>8</sup>。戰略準備係由共軍總參謀長陳炳德上將及俄軍武裝力量總參謀長馬卡羅夫(Nikolai Makarov)上將在俄國遠東城市哈巴羅夫斯克(Khabarovsk；伯力)舉行，戰略實施則在吉林省境內瀋陽軍區洮南合同戰術訓練基地進行。最後階段的戰略實施演習過程雖然短暫，或許最重要部分在於聯合訓練及準備的過程。相較於「和平使命2005」軍演時，兩軍分別操演各自課目，彼此之間很少有交流，本次演習兩軍共同生活、工作、操作近兩個星期。本次演習雖然較前兩次(2005及2007年)規模小，但此次(2009年)展現出兩軍關係的新面向。其中包括雙方皆派遣精通對方語言的軍官擔任傳譯工作。俄方派遣30多位通華語的軍官在俄軍參演單位，這些軍官出身軍方情報部門，分別來自俄國國防部軍事大學、聯合武裝力量學院、新西伯利亞高等軍事指揮學校等這些訓練軍事情報官的學校。中方則派遣50名軍文職通俄語傳譯來完成此次聯合軍演的任務。

本次演習應邀觀摩單位，包括共軍四總部、空軍、瀋陽軍區、北京軍區相關領導幹部，上合組織成員國軍事代表團成員，以及上合組織地區反恐負責人，駐中國武官團等。此次參演部隊重點演練聯合封控、立體突破、機動殲敵、縱深圍剿四個作戰項目，展現「封、控、圍、堵、殲」新型反恐作戰模式。本次演習延續前兩次演習，使「和平使命」成中俄聯合反恐演習固定名稱，中俄地區聯合反恐機制由此形成<sup>9</sup>。

<sup>8</sup> 「俄中軍演 名反恐實鎮疆獨」，自由時報，2009年7月23日，版A10；「俄中舉行聯合反恐軍事演習」，青年日報，2009年7月24日，版5。

<sup>9</sup> 「3度聯合軍演 中俄反恐機制成形」，中國時報，2009年7月27日，版A13；「俄中聯合反恐軍演落幕」，青年日報，2009年7月27日，版5。

表2：「上海合作組織」聯合反恐軍事演習(2001-2009.10)

| 代號         | 時間            | 演習地點                                | 參與國家    | 備考  |
|------------|---------------|-------------------------------------|---------|---|
| 中吉聯合反恐軍事演習 | 2002.10.10-11 | 中國和吉爾吉斯邊境                           | 中吉      | 上合組織框架內中吉兩國首次舉行雙邊聯合軍演，亦為中國軍隊首度與外國軍隊舉行聯合實兵演習 |
| 聯合2003     | 2003.08.06-12 | 哈薩克東部邊境城市烏恰拉爾市                      | 中俄哈吉塔   | 上合組織框架內首度舉行多邊聯合反恐軍演，亦為中國軍隊首度參與多邊聯合反恐演習      |
| 和平使命2005   | 2005.08.18-25 | 俄：遠東地區符拉迪沃斯托克(海參崴)<br>中：山東半島        | 俄中      | 俄中兩國聯合軍事演習                                  |
| 天山1號2006   | 2006.08.24-26 | 中：新疆伊寧<br>哈薩克：阿拉木圖州                 | 中哈      |   |
| 協作2006     | 2006.09.22-23 | 塔吉克哈特隆州                             | 中塔      |   |
| 和平使命2007   | 2007.08       | 俄：車里雅賓斯克<br>中：新疆烏魯木齊                | 上合組織成員國 | 上合組織成員國武裝力量聯合反恐軍事演習                         |
| 諾拉克反恐2009  | 2009.04.17-19 | 塔吉克<br>首長司令部聯合反恐演習                  | 上合組織成員國 |   |
| 和平使命2009   | 2009.07.22-26 | 俄：遠東地區哈巴羅夫斯克市(伯力)<br>中：吉林洮南合同戰術訓練基地 | 俄中      |   |

資料來源：作者自行整理

## 肆、上海合作組織反恐行動新趨勢 (反毒、打擊跨國組織犯罪)

在上合組織歷次峰會的議程中，加強成員國間安全合作是不變的議題。但安全議題包羅萬象，從地區衝突到邊界矛盾和領土爭端、核不擴散等議題，安全議題無所不在，但上合組織不可能去觸及所有議題。

上合組織每個成員國都有各種各樣的安全問題，每個成員國自然對本國的安全問題特別關注，但只有具有普遍嚴重性的問題才可能成為上合組織的安全合作重點，一個國家的問題不會成為整個組織安全問題的核心。有關成員國涉及與鄰國的領土爭端，上合組織並不願為其成員國的行為背書。2008年8月下旬上合組織在其成員國塔吉克(Tajikistan)首都杜尚別(Dushanbe)舉行年度峰會，本次會議最受人矚目的是該組織對俄羅斯和喬治亞衝突的態度及是否支持俄羅斯所採取的舉動。俄國利用參與上合組織峰會的機會尋求成員國的支持，但該組織並沒有給予俄國全力的支援。包括中國在內



的該組織成員國在本次峰會的「杜尚別宣言」開宗明義表示：「任何一個國際問題都不可能通過武力解決，這在客觀上降低了武力因素在全球及地緣政治中的作用」。在該宣言中亦明白表達「企圖單純依靠武力解決問題是完全行不通的。這只會阻礙局部衝突的綜合解決；只有充分考慮各方利益，將各方納入談判進程，而不是將其孤立，才能全面解決現存問題。以損害其他國家安全為代價鞏固自身安全的企圖不利於維護全球安全和穩定。」<sup>10</sup>「必須尊重每個國家和每個民族的歷史和文化傳統，以及根據國際法為維護國家統一和領土完整、促進各民族和睦相處、共同發展所作的努力」<sup>10</sup>。

俄國雖然未獲得上合組織全力支援，但在另一個議題有關美國準備在東歐的波蘭及捷克佈署反導系統及雷達站方面，俄國的立場則獲得上合組織的認同。該組織在會議宣言中指出：「建立全球反導系統不利於維護戰略平衡、國際社會就軍控和核不擴散作出的努力、增強國家間信任和地區穩定」。

上合組織其他成員國皆為前蘇聯共和國，俄羅斯以軍事行動解決前蘇聯共和國境內爭議領土的處理模式，各國亦會思考這種情形是否會發生在自己身上，故突顯聯合國的角色顯然是處理此事的好方法。俄羅斯當然希望獲得上合組織對其行動的支持，但中國及其他成員國首先即表明使用武力非解決衝突事件的良方，接著提出聯合國安理會為解決此種衝突最佳機構。對於成員國俄國，該組織僅給予立場中立的支持—亦即「支持俄羅斯在促進該地區和平與合作中發揮積極作用」。

上合組織的安全合作一直鎖定在反對恐怖主義、極端主義、分裂主義為特徵。其中，恐怖主義的型態不斷推陳出新，故反恐的方式亦會隨時間改變。當前階段，上合組織安全合作確定的重點有三：一為傳統的反恐，二為由此衍生的反毒及打擊跨國有組織的犯罪。反毒和打擊跨國組織犯罪在過去上合組織會議已被提及，但如目前提升到與反恐同等高度，可能是上合組織的一項新趨勢。俄羅斯總理普京2009年10月在北京參與上合組織成員國政府首腦理事會(總理級)會議期間，呼籲加快建立上合組織禁毒合作協調機制的進程。同時必須提高上合組織地區反恐機構的工作效率，並著手採取打擊洗錢預防措施<sup>11</sup>。

有關毒品問題方面，該問題逐漸成為影響國民健康及危害社會穩定的嚴重問題。上合組織多數成員國與世界上最大生產地阿富汗為鄰，這些國家都是阿富汗毒品輸出的受害者，俄國及中亞國家反毒的聲浪一直都很高。況且，走私販賣毒品與恐怖主義勢力亦有所牽連。至於打擊跨國有組織犯罪問題，該問題牽涉面廣且危害面亦大，包括走私、洗錢、販賣武器、非法移民等，中俄及中亞各國皆面臨此問題困擾。由於上述問題與阿富汗有關，迫使上合組織不得不採取主動態度與阿富汗當局接觸。2009年3月由上合組織發起的阿富汗問題特別國際會議在莫斯科舉行，包括美國、歐盟、北約

---

<sup>10</sup> 「上海合作組織成員國元首杜尚別宣言」，上海合作組織官方網站，[http://www.sectsco.org/news\\_detail.asp?id=2349&LanguageID=1](http://www.sectsco.org/news_detail.asp?id=2349&LanguageID=1)。

<sup>11</sup> 「普京呼籲加快建立上合組織禁毒合作協調機制的進程」，上海合作組織官方網站，<http://www.sectsco.org/CN/show.asp?id=304> (檢索時間：2009年10月27日)

代表都參加此次會議，是一次代表行廣泛的會議。該會議發表「上海合作組織阿富汗問題特別會議宣言<sup>12</sup>」，上合組織與阿富汗簽署「上海合作組織成員國和阿富汗伊斯蘭共和國關於打擊恐怖主義、毒品走私和有組織犯罪的聲明<sup>13</sup>」，上合組織擬訂「上海合作組織成員國和阿富汗伊斯蘭共和國關於打擊恐怖主義、毒品走私和有組織犯罪行動計劃<sup>14</sup>」。以上的宣言、聲明及行動計劃則明白標誌出上合組織的憂慮，亦即需與阿富汗合作的領域－反恐、禁毒、打擊跨國有組織犯罪。

表3：「上海合作組織」有關打擊恐怖主義行動官方文件(2001-2009.10)

| 文件名稱                                       | 簽署時間/<br>地點 | 簽署地點  | 備 考                   |
|--|-------------|-------|-----------------------|
| 打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約                       | 2001.06.15  | 上海    |                       |
| 上海合作組織憲章                                   | 2002.06.15  | 莫斯科   |                       |
| 上海合作組織成員國打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義2007年至2009年合作綱要   | 2006.06.15  | 上海    | 加強打擊資助恐怖主義和反洗錢工作      |
| 上海合作組織成員國關於合作打擊非法販運麻醉藥品、精神藥物及其前體的協議        |             |       | 重點完成查明和切斷經成員國邊界非法販毒渠道 |
| 上海合作組織成員國關於舉行聯合軍事演習的協定                     | 2007.06.27  | 比什凱克  | 上合組織國防部長會議簽署          |
| 上海合作組織成員國組織和舉行聯合反恐演習的程序協定                  | 2008.08.28  | 杜尚別   |                       |
| 上海合作組織成員國政府間合作打擊非法販運武器、彈藥和爆炸物品的協定          | 2008.08.28  | 杜尚別   |                       |
| 上海合作組織阿富汗問題特別會議宣言                          | 2009.03.27  | 莫斯科   |                       |
| 上海合作組織成員國和阿富汗伊斯蘭共和國關於打擊恐怖主義、毒品走私和有組織犯罪的聲明  | 2009.03.27  | 莫斯科   |                       |
| 上海合作組織成員國和阿富汗伊斯蘭共和國關於打擊恐怖主義、毒品走私和有組織犯罪行動計劃 | 2009.03.27  | 莫斯科   |                       |
| 上海合作組織成員國首次公安內務部長會議關於打擊跨國犯罪的聯合聲明           | 2009.05.18  | 葉卡捷琳堡 | 上合組織首次公安內務部長會議簽署      |
| 上海合作組織反恐怖主義公約                              | 2009.06.16  | 莫斯科   |                       |

資料來源：作者自行整理

<sup>12</sup> 「上海合作組織阿富汗問題特別會議宣言」，上海合作組織官方網站，<http://www.sectsco.org/CN/show.asp?id=211> (檢索時間：2009年10月26日)

<sup>13</sup> 「上海合作組織成員國和阿富汗伊斯蘭共和國關於打擊恐怖主義、毒品走私和有組織犯罪的聲明」，上海合作組織官方網站，<http://www.sectsco.org/CN/show.asp?id=210> (檢索時間：2009年10月26日)

<sup>14</sup> 「上海合作組織成員國和阿富汗伊斯蘭共和國關於打擊恐怖主義、毒品走私和有組織犯罪行動計劃」，上海合作組織官方網站，<http://www.sectsco.org/CN/show.asp?id=209> (檢索時間：2009年10月26日)

## 伍、結 語

上海合作組織原係中蘇因關係緩和，欲紓解邊界緊張情勢而逐步形成的爭端解決機制。其過程歷經中蘇邊境談判，進而建立軍事互信，再到區域安全合作。而合作的內容則由軍事領域，擴大至執法及安全方面，再到經貿領域，甚至各方面全方位合作。至於首先切入的議題則為邊界信心建立措施，接著邊界相互裁軍、進而加強犯罪防制，然後轉入區域安全合作。該組織也不限於軍事、國防、安全、執法領域，且逐漸向外交、國際議題協調，對國際議題形成共同立場。

至於該組織的發展則由原先的領袖會晤機制開始，逐步拓展到各部會、各層面、各議題，而逐漸形成全面合作的態勢。至於軍事領域方面，也是該組織成立的原始議題，亦由原先各方協議後進行各自操作，亦即各自負責應遵守或執行的部分，轉向聯合操作，亦即進行聯合軍事演習。最後則為在鞏固原先的基礎，並達成組織原設定的目標後，開始尋求擴大會員規模。迄今(2009)年為止，上海合作組織觀察員已有蒙古、印度、巴基斯坦及伊朗。

上合組織由中俄兩國主導的說法大體上質疑的人不多，過去面對由美國為首的西方國家壓力，兩國在國際議題及國際輿論塑造方面相互拉抬，其中兩份關鍵文件。第一份為1997年4月兩國針對國際事務協調出共同的想法及處理原則，簽署「關於世界多極化及建立國際新秩序聯合聲明」。聲明中指出：「雙方主張，互相尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處及其他公認的國際法原則應成為處理國與國之間關係的基本準則和建立國際新秩序的基礎。各國有權根據本國國情，獨立自主地選擇其發展道路，別國不應干涉。社會制度、意識型態、價值觀念的差異不應成為發展正常國家關係的障礙<sup>15</sup>」。

第二份為2005年7月簽署「中俄關於21世紀國際秩序的聯合聲明」。再度闡明對於21世紀全球事務，兩國共同立場與態度。除上述互不干涉內政原則仍保留外，另指出：「必須和平解決分歧與爭端，不採取單邊行動，不採取強迫政策，不以武力威脅或使用武力。各國的事情應由各國人民自主決定，世界上事情應以多邊集體為基礎通過對話和協商決定。國際社會應徹底摒棄對抗和結盟的思維，不尋求對國際事務的壟斷和主導權，不將國家劃分為領導型和從屬型」。及「人權具有普遍性。各國應尊重『世界人權宣言』中規定的人權和基本自由，根據本國國情和傳統促進保障和維護人權，在平等和相互尊重的基礎上通過對話與合作解決分歧。國際人權保護應建立在堅定維護各國主權平等和不干涉內政的原則基礎之上<sup>16</sup>」。

俄中兩國間的合作基本上有兩大主軸：一是兩國間國對國的傳統雙邊關係；另一

<sup>15</sup> 「關於世界多極化及建立國際新秩序聯合聲明」，中華人民共和國外交部，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zjzg/dozys/gjlb/1706/1707/t6801.htm>。

<sup>16</sup> 「關於21世紀國際秩序的聯合聲明」，中華人民共和國外交部，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zjzg/dozys/gjlb/1706/1707/t201988.htm>。

項則為在上合組織的框架下兩國的合作關係。對有關國際事務的聲明，俄中兩國傾向在兩國傳統關係的框架內處理。對於比較敏感的軍演問題，儘量運用在上合組織框架下以反恐為名來進行。此外，涉及上合組織周圍地區的棘手議題，尤其是該議題有美國介入者，俄中兩國則利用上合組織來召集相關國家開會解決。此舉不僅可避免俄中兩國直接與強國(尤其是美國)對抗，更可使上合組織在解決區域安全問題的重要性提升。至於該組織個別成員國與鄰近國家發生糾紛(尤其是領土爭端)，上合組織則傾向不介入，同時引進聯合國或其他組織或個別國家的力量來解決。

最後，有關反恐議題，此議題係屬該組織成員國間的跨國問題。不僅俄中對此問題極為關注，中亞國家更是恐怖主義活動中心，甚至是受害者，中亞國家積極與俄中兩國配合反恐行動。上合組織原先的反恐設計係於中亞國家(吉爾吉斯首都比什凱克，後遷至烏茲別克首都塔什干)設立上合組織地區反恐機構，以此為反恐行動的協調聯絡中心。平時加強情報交換和人員交流聯繫，定期舉行兩國或多國邊境地區的聯合軍演，參演部隊主要以警察(或內務及武警部隊)部隊為主，演練科目比較像傳統在城鎮間打擊恐怖主義份子。但自從2005年首次「和平使命2005」聯合軍演以來，軍演規模及範圍較上合組織剛成立後的軍演規模和範圍急速擴大。中亞國家一則由於軍力緣故，二則對此種軍演方式仍有些許疑慮，並未全力派遣部隊參與，僅派遣軍事人員到場觀摩。因此，上合組織目前的反恐聯合軍演當然是以恐怖份子為打擊對象，尤其是應付火力強大的恐怖份子。藉由反恐軍演的進行，俄中兩國更加熟悉對方的優缺點，當然對彼此合作的默契與方式更加熟練，這種聯合軍力展現對提升兩國在國際間的地位當有所助益。