

俄罗斯反恐背景下的动态人口管理

周开颜

(中国人民公安大学 国际警务执法学院,北京 100038)

摘要:自20世纪90年代初,大规模的恐怖活动已造成民众心理的巨大恐慌。将重点讨论俄罗斯恐怖主义产生背景,趋势以及其当前的反恐机制。俄罗斯的人口管理机制是其反恐机制的重要一环。俄罗斯在针对动态人口的情报收集和管理基础上建立地区统一反恐领导机制等举措对我国人口管理有借鉴意义。

关键词:俄罗斯;恐怖活动;人口管理

中图分类号:C92

文献标识码:A

文章编号:1674-5884(2013)11-0181-04

自20世纪90年代初,世界局势发生了重大改变,东西方之间的冷战结束了,大规模的战争威胁被恐怖活动所取代,由此导致更大的心理恐慌。恐怖活动难以消除又随时发作,正无限制地挑战人类的道德和社会安全底线。本文将重点讨论俄罗斯利用人口管理,进行反恐预防的做法。

一 俄罗斯反恐形势简介

(一)俄罗斯恐怖主义产生的背景

俄罗斯几乎每年都有恐怖事件发生:2002年10月,莫斯科轴承厂文化宫大楼发生人质劫持事件,造成120多名人质丧生。2004年震惊全球的别斯兰人质事件以及令人胆寒的“黑寡妇”事件等,像毒瘤一样困扰着俄罗斯,让全世界人民都认识到恐怖主义对俄罗斯的威胁。俄罗斯国内外恐怖组织相互勾结,恐怖主义成为对俄罗斯政权的严重威胁,反恐斗争也成为国家重要任务。由于特殊的历史和政治原因,俄罗斯的恐怖主义势力具有其独特性。

首先,俄罗斯的恐怖活动非常集中。恐怖势力来自领土之内的北高加索车臣共和国的叛乱分子。数据显示,俄罗斯联邦恐怖活动日趋活跃。集中表现为车臣民族分裂势力的非法武装恐怖分子在俄罗斯各地频繁制造恐怖事件。自古以来,地处亚欧交界处的高加索地区就是一个汇集了土耳其、波斯、印欧等不同种族不同血统多民族聚居地,他们语言和宗教信仰不同。车臣人、达吉斯坦人、印古什人、阿布哈兹人、捷尔科斯人等信仰伊斯兰教,而北奥塞梯的大多数居民则信奉东正教。自从2001年第二次车臣战争以后,俄罗斯的民族宗教矛盾与错综复杂的国际国内形势交织在一起。不同角度、不同目的、不同意识形态的人,汇成一股反对俄罗斯政权的力量,历史积怨和对现实

不满导致了恐怖势力的产生和壮大,以至于恐怖主义活动越来越猖獗。

经过20世纪90年代以来的两次车臣战争,无论俄罗斯整体还是车臣,都受到不同程度损害。尤其是后者,社会经济和民众生活受到极大影响。这一现实加上本就复杂的民族感情,使得北高加索的安全状况一直没有好转。俄罗斯境内分裂主义势力的终极目标是在高加索地区建立一个政教合一的独立国家。他们的这一目标通过正常的政治途径是无法实现的,他们也没有足够的武装力量与政府正面冲突,因此,频繁制造恐怖主义事件成为他们必然而极端的选择。

北高加索地区有几十个民族,东正教、伊斯兰教和犹太教等各种教派交织在一起。因为民族宗教分歧引起的矛盾和问题非常复杂,要从根本上消除民族仇恨、改善民族关系,实是难事。在大俄罗斯主义盛行的情况下,要做到这一点更是难上加难。

苏联解体后,俄罗斯经历了长期剧烈的政治动荡、经济窘境、民族冲突和内战等诸多危机。作为一个转轨中的国家,在处置上述危机的过程中,俄罗斯的外交安全决策与国家安全保障体系也随之变迁,旧的决策机制已被废除,新的安全机制尚未确立,使恐怖主义有机可乘。在相当长的一段时间内,由于缺乏一整套预防、制止与打击境内外恐怖活动的机制,俄罗斯的反恐形势一度严峻。

从2002年起,在某些国际恐怖组织财的资助下,车臣非法武装分子恐怖活动的范围由车臣和北高加索地区延伸到俄罗斯全境,有预谋、有步骤、有组织地制造了多起震惊世界的恐怖事件。2004年8月24至9月1日在一周之内,俄罗斯境内发生四次严重恐怖事件。

（二）俄罗斯恐怖主义活动的新趋势

9·11事件后,各国都增强了反恐力度,在各层面上加强了反恐合作,积极制定了针对恐怖主义袭击的安全战略。对政治领导人、外交官、军警人员以及国家要害部门和类似美国世界贸易中心那样的重要目标实施袭击的难度越来越大,但是对普通的公用交通工具和公共场所及平民的安全,则难以防范。以无辜人群作为袭击目标的恐怖活动逐渐增加。

近几年俄罗斯对非法武装和恐怖势力来说,他们重点袭击目标转向莫斯科、圣彼得堡等大城市。在20世纪90年代和21世纪初,俄罗斯就发生了多次地铁爆炸和人质事件,莫斯科到圣彼得堡的列车遭遇的爆炸袭击,就是恐怖袭击向俄罗斯腹地推进的例证。其特点是针对平民,难以防范,后果相当惨烈。

车臣非法武装分子还曾经宣称,将把俄罗斯的天然气和石油运输管道、发电站和供电网络、交通要道等作为袭击目标。一旦他们真的那样做了,后果不堪设想。

（三）俄罗斯当前的反恐机制

在俄罗斯,除了车臣、达吉斯坦、印古什等民族内部也存在民族分离情绪。如果任由恐怖极端分子肆意妄为,其他民族分裂势力就会仿效,可能产生连锁反应,从而导致俄罗斯分裂。因此,在反恐问题上俄罗斯一向以态度强硬著称,是世界上反恐最坚决的国家之一。2002年人质事件后,针对事件中暴露的问题,俄罗斯对危机处理和管控机制进一步的修正,确立了先发制人的反恐方针,强调应努力将恐怖活动消灭在萌芽阶段。

1. 先发制人的反恐方针

在军事战略方面,俄罗斯出台了针对恐怖分子的“先发制人”方针。别斯兰事件发生以后,俄罗斯总参谋长和国防部长表示,俄罗斯保留选择对境内外恐怖基地进行先发制人打击的权利,进行打击前将不向任何人发出警告,先发制人打击可包括几乎一切手段。2005年,俄加强北高加索地区的军事部署,集中优势兵力,使之成为俄军战斗力最强的军区。为了防止国际恐怖主义势力从格鲁吉亚入境,俄罗斯在俄边境地区组增建两个新的轻型山地旅。这些部队全部由合同制军人组成,装备最新式的武器。

2. 以预防和获取情报为主的反恐机制

地铁事件发生后,俄罗斯政府的应对措施主要体现在对莫斯科等大城市地铁等重要设施加强安保工作上。莫斯科地铁已安装了紧急报警系统、生化武器探测系统、摄像头等设备。

俄罗斯出台了一系列法律法规,成立了由总统统一领导的联邦反恐委员会,建立了俄联邦反恐委员会、联邦主体反恐委员会、临时反恐委员会三级反恐机制。同时,俄罗斯还通过改革地区领导人选举办法进一步加强中央对地方的垂直管理权,以便在发生恐怖主义事件时,能迅速动员所有的政权力量投入到反恐行动中。

3. 加强经济建设和文化交流,消除恐怖主义根源,进行软实力反恐

俄罗斯的反恐策略十分注重消除恐怖主义产生的深层次问题和矛盾,切实重视民族矛盾和宗教矛盾,并从根

本上加以解决。一方面,俄罗斯继续加大反恐力度,进一步打击北高加索地区分裂势力、恐怖势力。另一方面,加大对高加索地区的发展投入,促进该地区的社会、经济发展,让当地老百姓的生活过得更好,这有助于实现真正的稳定。

梅德杰韦夫在2010年1月发布法令,从原南部联邦区中划分出一些联邦主体,组建北高加索联邦区,其中包括经过两次战火的车臣共和国、印古什共和国、俄格战争的前沿北奥塞梯阿兰共和国,以及因为警察首长被暗杀而激怒梅德杰韦夫的达吉斯坦。这样做的目的,除了凸显中央对北高加索反恐的高度重视,还与中央政府试图发展当地经济有关。

事实上,俄罗斯在车臣等地区设立地区和民族政策部,在继续强调军事打击的同时,加强了经济建设力度,成立了新的北高加索联邦区,希望以经济建设消除恐怖行动根源,着眼于改善少数民族地区人民的生活,铲除滋生恐怖主义、极端主义以及分裂主义的土壤。普京早年曾希望俄寡头可以参与到车臣重建中,但没有奏效。梅德杰韦夫表示,大型企业应帮助高加索恢复正常的社会经济生活。

4. 和国际反恐组织的合作

在俄反恐实例中,国际恐怖组织的威胁越来越大,恐怖主义全球化程度加深。促使俄罗斯积极与其他国家和国际组织进行合作,全力构筑联合反恐网。俄罗斯积极参与并主导独联体、上海合作组织的专门反恐机构,利用多边合作打击恐怖主义。俄罗斯还利用“八国集团”内部与发达国家对话的机制,加强在情报领域和引渡协定等方面的具体合作措施。

二 俄罗斯的人口管理机制

（一）俄罗斯当前人口形势中存在的恐怖主义威胁

俄罗斯的恐怖威胁主要来自国内。从人口学上看,其特点主要是:男女比例失衡、民族众多,人口密度小、分布严重不均衡、城市人口比重大、人口灾难性持续减少。

俄罗斯在扩张的历史进程中造成民族数量多、语言众多、历史渊源复杂的人口构成。俄罗斯联邦是典型的多民族多宗教国家,宗教氛围非常浓厚,它对俄罗斯社会的影响很大。

针对俄罗斯恐怖主义威胁的来源,重点是人口安全形势最严峻的地区——北高加索地区。北高加索地区的人口状况对当地的政治、经济、文化、宗教都会产生重要影响,进而牵动整个俄罗斯反恐神经。北高加索地区是少数民族自治地区,是俄罗斯境内民族自治地区最多最集中的区域,宗教势力以伊斯兰教为主,该地区突出的人口特征如下:

第一,北高加索地区的人口增长率明显高于全国平均水平,车臣共和国因为两次战争,人口屠杀、强制迁徙的原因曾经大幅下降。近十年以倍数增长,出生率高。新出生的人口基本为当地民族,加上俄罗斯族人口的负增长和移民倒流,使得当地少数民族在总人口中所占比重持续上升。更值得注意的是,在每个共和国内部,民族之间的封闭性越来越强,例如在车臣共和国,车臣人的比重达到九

成以上。近年来,俄罗斯的人口民族构成呈现高加索民族占比上升,斯拉夫民族占比下降,信仰基督教人口减少,信仰伊斯兰教人口上升的趋势。

第二,该地区八个共和国的失业率高居不下。车臣共和国失业人口更是超过总人口半数,从而增加该地区不稳定因素。早在苏联时期,包括车臣在内的北高加索地区就存在严重的就业问题。在俄罗斯社会经历了严重的政治经济危机后,这一地区生产下降的速度是整个俄罗斯的三倍以上。车臣人口中的失业率高达 80%,年轻人几乎都找不到工作,所以他们很容易受到车臣非法武装的鼓动,参加他们的队伍,与联邦军队作战。

第三,北高加索地区人口有强烈的排他性和封闭性。车臣共和国的俄语普及程度又位列全俄最低,北高加索地区其他各个共和国的民众俄语普及程度也远不及其他民族自治地区。直至今日,仍然有近 20% 的车臣族人口不懂得俄语。

第四,与俄罗斯整体高度城市化的趋势不同,北高加索八个共和国中的四个共和国(车臣、印古什、达吉斯坦、卡拉恰耶夫-切尔克斯)农村人口占大多数。剩下农村人数占少数的共和国,农村人口也占 4 成左右,其城市化程度也远不及全俄罗斯的平均水平。

第五,北高加索地区的文化教育水平非常低,是俄罗斯全国教育最落后的地区,文盲率大大高于平均水平。

(二)俄罗斯针对动态人口的情报收集

别斯兰人质劫持事件发生以后,俄外交部长在接受采访时证实,有证据表明,车臣非法武装头目巴萨耶夫直接领导了别斯兰人质劫持事件,恐怖分子多来自印古什共和国,其中还有阿拉伯武装人员。这个事实暴露了俄罗斯政府在人口管理方面的漏洞。在别斯兰事件发生之前,俄罗斯各地人员进出莫斯科不需要任何登记手续,动态人口管理是市政建设中的空白,全国各大城市皆是如此。

前面已经指出,俄罗斯的反恐活动以预防为第一目标,要想将恐怖活动扼杀在萌芽初期,就需要一套行之有效的自下而上的情报收集机制。既要为最高决策者提供及时、准确的情报,又要让民众对国家安全事态的程度与危害有清醒的认识,使他们了解决策层为化解危机所做的各种努力。还要控制信息在民众中的散播,使民众保持情绪稳定,避免造成民众恐慌从而人为增加决策者面临的压力、恶化反恐的决策环境。

1. 建立北高加索地区的统一反恐领导机制

俄政府在北高加索地区专门设立地区反恐委员会,负责协调高加索地区各联邦主体反恐委员会的反恐行动。2004 年 8 月,北高加索成立了特别行动指挥小组,由内务部部队负责指挥抽调阻止恐怖破坏活动的联合力量,小组指挥还兼任地方反恐委员会副主席。一旦发生恐怖事件,自动成为行动指挥部领导。这样一个有效的反恐指挥系统就建立起来,并能有效地将各种打击力量集中起来。

2. 基于反恐的移民管理机制

俄罗斯人口下降的危机需要大量外来劳动力的补充,这些外来移民同样也是恐怖威胁的高危人群,少数移民本身就是恐怖分子或宗教极端分子,极易成为事实上和潜在

的恐怖事件参与者,给接收地区的公共安全造成严重隐患。这就要求俄罗斯政府必须制订一套能够调整和控制移民问题的管理体系。

目前,俄罗斯的移民管理体系包含管理移民的机构及相应的移民管理法规。主要机构是隶属于俄罗斯内务部的联邦移民局。打击非法移民、制止移民犯罪是俄政府在移民管理方面的重要内容。普京一当选总统就完善并颁布了《完善国家移民管理》的总统令,规定俄罗斯内务部制定并打击非法移民的政策,指出打击非法移民扩大到整个国境范围内的移民检查。

此外,移民政策委员会还制订和完善俄罗斯在移民方面的法律法规。除联邦层面的移民管理机构,在各个联邦主体实施移民管理的主要部门也设置垂直分支机构。除机构保障之外,俄罗斯政府还制定了一系列与移民相关的法律法规来管理日益突出的移民现象。根据《俄罗斯国家边界法》和《关于入境移民检查措施》的第 2145 号总统令,俄罗斯已经建立起入境管理系统,包括隶属于内务部移民局的入境移民检查和避难署,并设立了多个入境移民检查点。

以上的法律法规和移民管理机构都标志着俄罗斯政府在移民管理方面日趋成熟。

3. 消除城市流动人口中存在的威胁

城市的基本特点就是高密度的人口聚集以及高频率的人员流动,而公共场所作为人群聚集的地方,更有众多的安全隐患,成为各种恐怖事件袭击的目标。以前的恐怖袭击多发生在北高加索地区,而莫斯科等大城市安全局势相对较好,因此没有引起俄社会的高度重视。恐怖分子为了不断向莫斯科渗透、扩大其影响力和自身组织的发展,也为了增加对俄罗斯政府的压力,加大了对大城市的恐怖袭击,这不仅带来了大量的平民伤亡,而且造成了民众的恐惧。发生在人们通常认为是最安全的时刻和地方的恐怖活动,给民众造成极大的心理恐慌。设想红场附近一个地方发生爆炸就意味着,克里姆林宫的高墙不再是障碍。因此,不排除未来莫斯科地区发生更多恐怖袭击的可能性。政府作为掌握众多资源的单位,在风险管理上承担着重大的责任。

俄罗斯立法机构修改了涉及流动人口管理、移民、机动车过户、居住登记、交通工具安全管理等近 30 个法律和法规。俄国家杜马举行了特别会议,制定了《打击恐怖主义法》。新法针对人口流动的限制大大超过以往。俄罗斯还计划使用通用电子卡,以简化人口在俄境内流动的登记程序。

俄罗斯户籍制度是沿用苏联时期的,非莫斯科户口的本国和外国居民来莫斯科三天之内必须办理户籍登记,接受俄罗斯移民局、警察局和安全局的备案;莫斯科大街上的巡警都可以随时随地盘查任何一个可疑人,打开他的包裹,查验他的护照,不随身携带证件者当即可以处以行政拘留。俄罗斯的机场地铁更有普通警察、联邦特警和联邦安全局特工多重巡查,电子眼比比皆是,警车穿梭不停,警用设施和实战武器装备齐全。另外,俄政府还借助有效的边界控制、对发放证明身份的文件和通行文件加以控制。

俄罗斯准备在2014年前建成复杂的公共交通安保系统,包括在交通枢纽设置检查站,登记旅客身份信息。交通部长列维京称,俄联邦政府将于2014年之前,在交通安全领域投入近500亿卢布。列维京表示,“交通安全”项目将与所有部门相互协调完成,在2014年之前总计投资大约467亿。其中约120亿卢布将用于确保地铁安全。随着俄罗斯地铁建设的不断推进,出于安全考虑,俄罗斯地铁安检设备的市场需求也在逐步增加。之前在俄罗斯买国内航线的机票不需要任何证件,经历了俄两架民航客机遭恐怖分子袭击失事的惨剧后,购买国内航线机票也需要身份证件。俄罗斯一家飞机制造公司曾发布消息说,计划在该公司制造的系列客机上安装电视监视仪,以保证飞行安全。

俄罗斯政府在思想上对俄罗斯民众进行反恐宣传和教育,培养其防范心理,树立全民抵制恐怖的信念。俄罗斯政府经常借助新闻媒体、艺术作品等向群众揭露恐怖主义意识形态,扩大反对恐怖主义的社会基础。在每次恐怖事件发生之时,号召公民行动起来,共同谴责恐怖主义的反社会反人类的丑恶行径,鼓励公民向执法部门提供自己所知道的情况。此外,加大反恐怖人员的法律和心里的培训,强化反恐的自觉性和有效性,预防和杜绝恐怖事件的突发。

据此,俄罗斯基于反恐目的,已经在其全境内实现了对人口的动态化管理,只要是出入恐怖主义威胁的高危地区就会进入人口管理系统,不论其是否具有实质性的恐怖主义威胁,确保政府对潜在的恐怖人口实现提前预防和管控。

三 俄罗斯的动态人口管理对我国的借鉴意义

在全球恐怖主义犯罪泛滥的今天,我国也受到了恐怖主义的现实影响。最近几年,受国际恐怖活动的影响,我国暴力恐怖势力破坏活动越来越活跃。尤其是边疆地区,恐怖主义早已存在。疆独、藏独分子的爆炸暗杀等恐怖活动时时有发生。国外及港澳台、东南亚、东亚地区的黑社会势力也加紧对中国大陆渗透,使我国反恐形势更加复杂。我国的反恐斗争任重而道远。

俄罗斯是世界上反恐意识最为坚决的国家之一,在与恐怖主义的长期斗争的实践中积累了丰富的经验,他们针对恐怖主义所进行的人口管理措施为我国提供了有益的经验。

第一,俄罗斯的反恐立法比较完善,这让实行人口管理的部门在制定政策时,有充分的法律依据,与其他部门协调一致。我国的在反恐方面的法律却相对滞后。今后加强反恐的立法工作,将是中国做好反恐斗争的重要内容。

第二,我国安全部门与公安部门应该加强对国内恐怖犯罪活动的集中打击,对枪支、爆炸、危化学物品严格管理,深化出入境和边防管理,严防恐怖分子非法出入境,加强对机场、码头和国家基础设施的安检工作,规范社区保安和防范监控设施。

第三,建立反恐情报机构是反恐战略中的必要环节。国内的情报收集机构不同地区之间的水平差异较大。我

国反恐的主要力量来自公安机关的反恐防暴队伍。面对一般的刑事犯罪能发挥有效的作用,但如果面对有组织的恐怖分子,恐怕难以适应现实反恐斗争的需要。近年来公安机关由于警力、经费不足等条件的制约,对反恐工作的投入力度不够,在反恐斗争中表现出明显的滞后性。

第四,流动人口管理理念要以防范和控制为主。随着中国城市化进程的深入,人口流动成为一种日益普遍的现象,非户籍的流动人口也成为城市不可或缺的部分,在城市建设中发挥着重要的作用。流动人口的流动特性增加了管理工作难度。了解其生活和经济活动的确切信息对户籍地政府部门来说更显重要。

第五,我国在户籍管理制度和公安基础工作有自己独特的优势。我国公安派出所对辖区人员、社会的知情程度是俄罗斯警方无法比拟的。我们对于辖区内可能参与恐怖活动的人员、可能发生的恐怖事件的掌控程度相对较高。我们应该充分发挥我们在长期的公安基础工作中积累的优势,加大反恐预防工作的力度,把恐怖活动遏制在萌芽策划阶段。

第六,仅靠武力镇压是绝对消灭不了恐怖主义。要根除恐怖主义的生存基础,首先要改善人民物质文化生活水平。只有标本兼治,在武力打击的同时做好安抚工作,发展壮大当地经济,建立——一个各方都能接受的和平、公正、合理、和谐的国际新秩序,让当地人民享受到经济发展带来的成果,这才是特种战争与常规战争无可比拟的,是解决恐怖主义更有效的方案。

参考文献:

- [1] 常腾飞. 国际恐怖主义犯罪新趋势及惩治对策——论美、俄反恐策略对中国反恐的启示[J]. 时代报告(学术版),2011(11).
- [2] 程亦军. 从人口形势看北高加索地区的社会安全[J]. 俄罗斯中亚东欧研究,2007(6).
- [3] 姜振军. 俄罗斯国家安全问题研究[D]. 哈尔滨:黑龙江大学,2008.
- [4] 李大威. 车臣恐怖主义与俄罗斯的反恐政策[D]. 北京:北京大学,2009.
- [5] 李 华. 普京全球反恐主张十论[J]. 俄罗斯研究,2004(1).
- [6] 李 彤. 论城市公共安全的风险管理[J]. 中国安全科学学报,2008,18(3).
- [7] 刘肖岩. 别斯兰事件后俄罗斯反恐机制的重建[J]. 武警学院学报,2008,24(11).
- [8] 隆 波. 我国反恐怖活动犯罪机制研究[D]. 重庆:西南财经大学,2007.
- [9] 强晓云. 国家安全因素在俄罗斯移民管理体系中的地位[J]. 上海商学院学报,2007,8(4).
- [10] 王 渤. 俄罗斯国家反恐战略的经验教训与我国国家反恐体系的完善[J]. 法学杂志,2004,25(4).
- [11] 王 影. 俄罗斯反恐体系简介[J]. 国际资料信息,2010(9).

(责任编辑 谢宜辰)