

嚴密防範恐怖活動 切實保障世博安全

洪忠偉*

目次

| | |
|--------------------|-------------------------|
| 壹、上海世博會的主要特點 | 一、狠抓重點和細節，有針對性地開展反恐基礎調研 |
| 貳、上海世博會期間的國際恐怖活動態勢 | 二、全面設防，深化反恐怖基礎防範工作 |
| 參、上海公安機關開展的反恐工作措施 | 三、科學備防，深化反恐怖應急處置工作 |

壹、上海世博會的主要特點

本屆世博會，主要有以下特點：一是參觀人員特別多。參觀世博會的客流在平均日為40萬人次，高峰日為60萬人次，極端高峰日為100萬人次，總數達到7300萬人次。其中，約有425萬參觀者來自國外和境外。二是時間跨度特別長。會展時間從2010年5月1日到10月31日，共計184天。同時，會前有近3年時間進行園區建設、展館建設和試運營，會後將有半年時間進行撤展。2010年年初至4月30日，園區完成所有布展工作後即投入了試運行。三是各類活動繁多。世博會場地規劃以跨越黃浦江兩岸的濱江綠洲作為世博會場地的空間紐帶和形態核心，並通過2萬多場各種慶典活動（包括水上慶典活動）促進人與人之間互動和溝通。四是安全級別特別高。會展期間，有大批中外國家元首、政府首腦和重要貴賓來滬參加或主持各種重要活動，警衛工作壓力極大。五是地形環境特別複雜。上海世博會場地沿著黃浦江兩岸進行佈局，用地面積327.9公頃，共有展館153個，涉及浦東、黃浦和盧灣等3個行政區，規劃紅線範圍5.28平方公里，分“園、區、片、組、團”5個層次，為歷屆世博會之最。世博會園區位於南浦、盧浦大橋之間的市中心城區並沿黃浦江兩岸鋪開，對交通組織管理、黃浦江水域控制和空中安全管制等工作提出了不少新的安全問題。

貳、上海世博會期間的國際恐怖活動態勢

上海世博會舉辦期間，恐怖主義全球化加速發展。“9·11”事件是伊斯蘭極端勢力恐怖活動由“傳統”向“現代”方式過渡的重大標誌，也是恐怖主義迅速蔓延並日益呈“全球化”態勢的伊始。在“基地”組織全球“聖戰”理念的影響下，“基地”分支機

* 上海市公安局反恐怖工作總隊副總隊長

構及其追隨者跨越地域和時空界限，相互策應實施恐怖活動，製造恐怖事件形成聯動效應的傾向日趨明顯。一是從南太巴布亞新磯內亞經東南亞菲律賓、印尼、馬來西亞到泰國、緬甸、不丹、尼泊爾，以及斯里蘭卡、印度等國的恐怖活動有增無減，菲律賓不斷發生惡性人質被殺事件。二是巴基斯坦和阿富汗局勢已連成一片，基本實現了與中亞各國及俄羅斯高加索地區恐怖勢力的合流。三是外高加索地區格魯吉亞、土耳其等國的安全態勢與伊拉克形勢緊密相連，同時威脅到沙特等海灣國家的安全。四是葉門、索馬里、肯雅等非洲之角國家已成為恐怖主義勢力的重要滋生地和活動場所。五是以阿爾及利亞、茅利塔尼亞為主要巢穴的“馬格裏布伊斯蘭基地組織”(Aqmi)已南下至馬里、尼日爾及剛果(金)等國，活動日趨猖獗。非洲其他國家，如安哥拉、辛巴威、南非及馬達加斯加等國，均受到恐怖主義嚴重威脅。六是墨西哥、哥倫比亞、秘魯、阿根廷等拉美國家的恐怖主義行動日益活躍。歐洲國家中，塞爾維亞和拉脫維亞、立陶宛等國今年也曾發生過恐怖襲擊事件，俄羅斯則隨時面臨發生恐怖襲擊的威脅。

從恐怖活動的發展趨勢看，“恐怖外溢”效應加速國際恐怖主義活動全球聯動。一是恐怖主義全球化趨勢凸顯，“恐怖外溢”效應加速國際恐怖主義活動全球聯動。“基地”組織與世界各地本土“滋生”的極端伊斯蘭恐怖組織以及反政府武裝勾聯加緊，全球各地區恐怖組織預借“基地”名號爭取“正統”，尋求“國際影響”，三者互有所需，進而發展成為國際恐怖網路的“雛形”。今年2月，索馬里極端組織“伊斯蘭青年運動”(Al-Shabaab Al-Islam，簡稱“沙巴布”)宣佈與“基地”組織正式結盟，其前身可追溯至反西亞德政權的伊斯蘭團體與索伊斯蘭原教旨組織合流後組建而成，並與埃塞反叛武裝建立聯繫，最終目標是創建政教合一的伊斯蘭哈裏發國家。二是全球恐怖活動範圍擴大。當前，阿富汗、巴基斯坦及中東等國仍是恐怖活動重災區和國際反恐主戰場，隨著國際形勢的動態發展，國際反恐形勢“折射”出上述地區恐怖組織外溢態勢加快，不斷向葉門、索馬里等非洲之角國家及“薩一撒”、北高加索等“動盪弧”地帶滲透和擴散。同時也應看到，“基地”組織設想建立的全球恐怖網路目前仍是一個鬆散的集合體，尚未形成結構嚴密、體系縝密、組織完備、層次分明的恐怖集團。

從恐怖活動的核心區域看，南亞、中東、北非仍是國際恐怖主義活動全球聯動的“三角核心地帶”。南亞地區仍是當今國際反恐主戰場及“膠著”地帶；中東是“基地”組織“聖戰”思想的老巢，該地區是“基地”組織戰略聯動及“恐怖外溢”效應“原始地帶”。10月11日，“基地”分支“阿拉伯半島基地組織”頭目宣稱，該組織即將在葉門南部組建完成一支名為“亞丁—阿比揚軍”的萬人軍隊。近期該組織在葉門實施多起襲擊事件，對此葉門反恐問題專家稱，葉門已成為恐怖和極端主義勢力新的避難所；非洲是當前“基地”組織“網路化”、“本土化”發展及滲透的關鍵地區。此外，境外恐怖勢力加緊向北高及中亞地區滲透。北高加索地區與中東、中亞、阿富汗等地距離較近，地形複雜、民族多樣、伊斯蘭文化氛圍濃厚，屬於國際恐怖組織易滲透的地區，該地區恐怖活動將進入多發期。據俄羅斯國家反恐委員會10月12日公佈，自2010年初以來，在北高加索聯邦區已進行了50多次反恐行動和4500餘次作戰行動，制止了61起具有恐怖主義傾向的犯罪。

從恐怖活動的指向目標看，美國等西方國家海內外利益目標仍是恐怖主義實施襲擊的主要對象。長期以來，國際恐怖勢力活躍於戰略地位重要、資源富集、民族宗教矛盾交織的伊斯蘭弧形地帶。美等西方國家長期作為該地帶的外部主導力量，但其反恐政策實施雙重標準引發伊斯蘭世界強烈不滿，不斷激發反美和仇西情緒。特別是越來越多歐

洲出生、持歐洲國家護照的激進分子，在接受“基地”組織培訓後重返歐洲策劃恐怖活動，對整個歐洲的反恐形勢構成了新的嚴峻挑戰。近期，美歐聯手挫敗恐怖襲擊圖謀並抓獲阿富汗裔德國籍恐怖分子艾哈麥德·西迪奇（出境受訓後返回）等跡象表明西方國家不僅面臨境外恐怖威脅，還面臨“真實存在”、“迫在眉睫”的本土恐怖威脅。前期，加拿大挫敗本土圖謀襲擊案件中的多數嫌疑犯被認定與阿聯酋、伊朗、阿富汗、巴基斯坦等國恐怖組織存在聯繫。恐怖威脅有增無減表明歐美並未結束與伊斯蘭極端恐怖勢力的戰爭狀態，伊斯蘭恐怖主義仍是歐美現在和今後數年面臨的主體威脅。

從恐怖活動的發展趨勢看，恐怖活動範圍擴大，全球“失控地區”已成為“基地”組織擬開發的理想“聖戰”之地，未來反恐形勢不容樂觀。全球範圍內，南亞、東南亞、中東地區及非洲部分國家政局長期動盪，經濟發展落後，宗教極端思想盛行，為恐怖組織滋生蔓延提供了社會基礎。僅從撒哈拉—薩赫勒地區看，該地區系多國交界地帶，“伊斯蘭馬格裏布基地組織”憑藉該地區地域廣闊、地形複雜和政府控制薄弱、社會問題叢生等“特殊優勢”，加之各國在此地區反恐合作問題上各起爐灶，互不通氣，該組織通過與當地部落和犯罪團夥成功締結利益聯盟，左右逢源，發展壯大。近日，美國和法國反恐專家均表示，目前“伊斯蘭馬格裏布基地組織”已成為跨域地中海對歐洲威脅最大的恐怖組織。“伊斯蘭馬格裏布基地組織”在撒—薩地區影響上升是全球恐怖主義擴散、聯動趨勢的顯著表現之一。這與本·拉丹希冀在非洲開闢一個新的戰線和創造一個“薩赫勒的瓦濟裏斯坦”（巴基斯坦的一個在很大程度上不受中央政權控制的部族地區）情況相吻合。

上海世博會期間國際恐怖主義勢力的全球聯動趨勢加緊，但其重點仍將以歐美海內外利益為目標，美國等西方國家面臨國際恐怖主義威脅將以一種常態化、持久化、膠著化方式存在。同時，多種誘發因素正與國際恐怖主義活動相互交織催生“化學反應”，導致恐怖主義日趨活躍，促使活動範圍不斷擴大。一是宗教矛盾衍生“文明與宗教衝突”為國際恐怖主義活動全球聯動滋生了“天然土壤”。天主教與伊斯蘭教兩大宗教日趨對立已成為歐美各國應對恐怖主義面臨的重大社會問題。近年來，歐美等國對伊斯蘭社團及宗教活動的監視和管控措施不斷強化，主流社會對穆斯林移民的疏離感和排斥感日漸突出。近期，法國立法禁止學生戴穆斯林頭巾及穆斯林罩袍上學等事件進一步加劇了穆斯林移民群體與主流社會的對立，為恐怖組織在西方國家本土民眾中進行招募提供了可乘之機。近日“基地”組織北非分支要求法國廢除該禁令，以換取9月16日被恐怖分子劫持的7名人質。同時，伊斯蘭原教旨主義近年在西亞、北非、巴爾幹半島、外高加索、中亞、南亞、東南亞等地不斷蔓延擴展，其中極端分子更是熱衷通過“聖戰”建立“哈裏發”國家，“基地”組織借此通過各種途徑鼓吹伊斯蘭與西方之間爆發了“文明衝突”，為其號召全球“聖戰”提供了“精神牽引”和襲擊“口徑”。二是恐怖主義本地化、年輕化、網路化、高知化成為國際恐怖主義活動全球聯動的“助推器”。近年來，恐怖組織思想傳播手段日趨多元化，長期經營及“培養”潛在宗教狂熱分子或“聖戰”的同情者，尤其在歐美地區蠱惑拉攏本土穆斯林成為潛在的“聖戰”分子已成為恐怖主義本土化特色手段之一。此外，網路化已成為恐怖主義“本土化”的重要推手。據統計，恐怖組織網站及論壇大量興起，其數量已接近4000個，此類網站已成為恐怖主義網路招募及斂財的重要平臺。同時，年輕化和高知化成為恐怖組織進行網路宣傳、滲透、招募和訓練的主體物件。據阿拉伯媒體報導，近幾年發現一些記者和文化層次較高的人士很虔誠地閱讀“基地”組織的相關宣傳報導。9月16日，摩洛哥法庭審判37名從歐盟

國家招募前往伊拉克進行“聖戰”或接受“聖戰”培訓的恐怖組織成員中為首的埃特菲亞即在法接受高等教育，其被捕前系法國家研究中心資訊工程師。近年來，“基地”組織及其分支機構、“烏伊運”等恐怖組織對我國的關注和敵意持續上升。“東伊運”成員可能與“烏伊運”等恐怖勢力借重新“回流”中亞聚合之際，以此為據點繼續向我新疆地區滲透作亂。今年，中亞地區反恐形勢趨緊，塔吉等國暴恐事件頻發，安全形勢堪憂。短期看，“烏伊運”對我在中亞各國的海外利益構成現實威脅，德國研究人員稱“烏伊運”通過設於德國法蘭克福的伺服器不斷在網際網路招募武裝分子。“烏伊運”與“東伊運”等恐怖勢力之間關係密切，相互支持，近期在中亞恐怖活動增多，其示範效應已對我國安全穩定帶來負面影響。

參、上海公安機關開展的反恐工作措施

在世博安保期間，上海市公安局反恐怖工作總隊緊緊圍繞“確保世博安保萬無一失”的總體目標，以“實行整體防控，提升反恐實力，打造平安世博”為工作主線，將組織全面的動員部署和思想保障貫穿始終，將織密有效的防控體系貫穿始終，將落實嚴密的防控措施貫穿始終，全力維護了上海的社會和諧穩定，確保了上海世博會安全順利舉辦，具體措施體現在以下方面：

一、狠抓重點和細節，有針對性地開展反恐基礎調研

上海市公安局反恐總隊緊密結合國際、國內反恐鬥爭形勢，針對“3.29莫斯科地鐵連環爆炸襲擊事件”、“8.19新疆阿克蘇爆炸案”、“8.23菲律賓劫持人質事件”，協調會同市屬相關單位，圍繞世博安保反恐怖工作，對相關行業單位的反恐安全防範工作開展調研，查找隱患，提出工作建議，並通過督導檢查機制抓好落實。針對“7.5”事件等敏感節點，反恐總隊派員赴其他公安部門、分局、屬地派出所開展專項基礎調研，對地區重點人管控、敏感人員聚居區基礎排查、重點目標防範工作進行檢查指導，並有針對性地提出具體要求和工作建議，確保安保期間尤其是重要敏感節點各項反恐怖工作推進有力。

二、全面設防，深化反恐怖基礎防範工作

“以面保點”落實防範措施，主要是依託督導檢查工作機制和問責制度對反恐重點目標和重點部位反恐防範情況開展滾動督導檢查，及時消除安全隱患；“以點帶面”推進防範宣傳，主要是以反恐防範宣傳試點工作為樣板，在本市全面推廣社區反恐防範宣傳工作，切實提升全民反恐防恐意識。一是加強反恐防範督導檢查，加大問責力度。總隊依託市、區（縣）和行業三級督導檢查機制和問責制度，進一步強化點線聯動、明暗結合的督導檢查措施，分階段組織開展督導檢查。世博會運營前，對本市重要行業系統和重點目標要害部位開展全面滾動式督導檢查；世博會運營期間，重點針對公交、軌道、氣、電、水、危險物品及涉源單位、居民社區水箱等容易遭受襲擊或侵害的領域，人群密集的公共、複雜場所及前期檢查中存在問題重點目標的反恐防範措施落實情況進一步加強督導檢查，全面推動反恐怖防範措施落到實處。二是加強指導和培訓，有力提升反恐防範能力。總隊通過組織反恐成員單位聯絡員、各區縣反恐辦負責人、各反恐重點目標單位安保負責人等專題培訓會議，以及在軌道交通、機場、鐵路、公共交通、大型商

圈等重點行業和單位的專題反恐培訓，使各區縣和有關行業單位進一步明確反恐防範重點、標準和督導檢查要求，反恐成員（相關）單位聯絡員和部分行業從業人員進一步瞭解掌握有關安全防範專業知識，提高了防範水準。三是**推進反恐防範宣傳，逐步提升全民反恐防恐意識**。總隊結合本市實際，積極探索社區反恐防範模式，以反恐防範宣傳試點工作為樣板，在全市範圍內全面深入地推廣形式多樣的反恐防範宣傳工作，國家反恐辦多次以簡報形式向全國各省市推廣介紹上海推進反恐怖防範試點工作的經驗。同時，總隊積極依託“東方大講壇”開展防範宣講，依託“公民警校”開展世博園區一線工作人員反恐防範培訓互動等方式，提升公民反恐防恐意識和能力。此外，以世博安保工作為契機，將反恐防範工作納入全市綜合治理工作考核範疇，進一步加大社區反恐防範宣傳力度。

世博安保工作啓動以來，反恐總隊強化反恐防範督導檢查，對全市相關單位（目標）開展了不間斷督導檢查，整改防範隱患，追究問責；組織反恐怖工作協調小組成員單位和相關單位聯絡員、各區縣反恐辦負責人、反恐重點目標單位安保負責人、反恐應急處置指揮人員等開展反恐防範專題培訓；推進反恐防範進社區工作，先後發放宣傳資料34萬餘份，組織社區4萬餘人次觀看了安全防範專題宣傳片，組織2700余名社區宣傳員隊伍開展防範宣傳。市長助理、市公安局局長張學兵同志對本市開展反恐防範宣傳進社區工作給予了充分肯定：“反恐防範宣傳與其他平安宣傳的內容結合起來的方法是可行、適宜的。”

三、科學備防，深化反恐怖應急處置工作

通過完善反恐怖應急處置機制和工作預案，落實“第一時間”反應人員和指揮體系，優化人員部署和裝備建設，強化實戰技能訓練和合成作戰演練，切實提高本市反恐應急處置能力。一是**健全完善應急指揮體系，力求“指揮順暢”**。反恐總隊按照指揮體系扁平化、流程簡單明瞭的要求，進一步明確了反恐應急指揮體系，並制定了世博會三個安保等級下反恐指揮架構、力量調用、輔助參謀等工作機制。二是**完善預案體系建設，力求“切實可行、操作簡便”**。總隊修訂下發了反劫持、反爆炸、反核生化、多點連環恐怖襲擊等預案，同時針對世博會三個安保等級的實戰需求，調整完善應急處置預案和流程，明確應急隊伍的處置程式、力量調用、職責任務、通訊保障和反恐藥品疫苗儲備調用等，進一步增強方案、預案的針對性、實用性和操作性。另外，針對菲律賓“8.23”劫持人質處置行動失敗的原因，總隊組織專業人員對本市反劫持應急處置預案可能存在的漏洞進行了反復研究，彌補不足。三是**加強本市反恐應急處置隊伍建設，力求“優化部署”**。對目前本市各大類和各支應急處置隊伍以及最小作戰單元進行優化部署，做好應急處置調用充分準備；建立反恐怖應急處置專家諮詢組，並就世博園區和社會面“三防”（防“核、化、生”）力量和指揮機制的協同、對接落實了相關措施。期間，還組織開展本市反恐應急處置指揮人員專題培訓，邀請國家反恐辦有關專家進行培訓授課，進一步提高本市反恐應急處置隊伍指揮員的整體水準。四是**加強反恐實戰演練工作，力求“快速高效”**。開展“浦江5號”反恐怖綜合演習，並組織多個區縣反恐辦進行涉及多個科目、多個部門參與的桌面推演和拉動演練，通過形式多樣的反恐應急拉動和演練，進一步提升協同配合和有效應對的能力。世博安保工作啓動以來，總隊組織反恐怖演習、演練7次，涉及5個科目，共有數十個部門參與，動用反恐專業力量數百人，本市各層面應急處置現場指揮水準和協同作戰能力得到進一步磨合和檢驗。