

上海合作组织执法安全合作 与电信网络诈骗犯罪治理

■ 胡 凯

摘 要 上海合作组织成立以来，政治、经济、人文、安全等领域交流合作不断深化，国际地位和影响力日益提升，为维护地区稳定和安全做出了重要贡献。特别是各成员国执法部门密切合作，安全合作成为上合组织可持续发展的重要支柱。当前，全球安全赤字日益凸显，各类传统安全问题和非传统安全问题交织叠加，以电信网络诈骗为代表的新型跨国犯罪活动成为各个国家普遍面临的社会治理难题，需要坚持以“上合精神”为引领，持续深化国际执法安全合作，稳步推进制度机制建设，坚决遏制电信网络诈骗蔓延态势，为推动上合组织高质量发展注入强劲动力。

关键词 上海合作组织 安全 电信网络诈骗 国际合作

2025 年上海合作组织天津峰会通过《关于应对安全威胁与挑战综合中心的协定》《关于上海合作组织禁毒中心的协定》等 24 份关于加强安全、经济、人文合作和组织建设等成果文件，上合组织进入更加团结、更重协作、更富活力、更有作为的高质量发展新阶段。20 多年来，上海合作组织从最初的 6 个成员国发展壮大到 10 个成员国，蒙古和阿富汗 2 个观察员国，埃及、沙特、阿联酋、土耳其等 14 个对话伙伴国，地理范围从中亚、南亚、中东延伸到欧洲，从地区性安全合作组织成为当今世界覆盖面积最大、人口最多的区域性国际组织，在政治、经济、人文、

安全等诸多领域具有重要的全球影响力。当前，百年变局加速演进，世界局势变乱交织，地缘冲突延宕升级，非传统安全问题不断增多，人类社会面临的安全挑战愈发突出，迫切需要上海合作组织切实发挥引领作用，各成员国执法部门密切合作，为世界注入更多确定性和稳定性力量。

一、上海合作组织执法安全合作的基本经验和主要成就

上合组织成立以来，以维护地区安全稳定、促进经济社会共同发展为目标方向，安

作者：重庆国家安全与社会治理研究院副秘书长

全合作理念持续深化、安全机制日趋成熟、安全合作领域不断拓展，共同构建责任共同体、利益共同体、命运共同体，安全合作成为上合组织可持续发展的重要支柱。

（一）上合组织安全合作理念与时俱进，不断发展

上海合作组织发端于军事互信的传统安全合作，顺应地区安全形势发展，逐渐向非传统安全领域合作转变。在中苏边界谈判基础上，本着“平等协商、互谅互让”的精神，1996年至1997年，中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦五国先后签署《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》《关于在边境地区裁减军事力量的协定》，顺利解决了历史遗留的边界问题，有力促进了边境地区军事互信，奠定了政治、经济、人文等诸多领域交流合作的基石。冷战结束后，恐怖主义、民族冲突、武器走私、毒品贩运等非传统安全问题逐渐成为影响前苏联地区安全的主要因素，特别是中亚“三股势力”不仅对中亚地区各国安全稳定产生了严重影响，而且对中国新疆稳定构成了直接危害，还不断向俄南部渗透，严重威胁俄罗斯的国家安全。1998年7月，“上海五国”元首阿拉木图会晤发表联合声明，提出“各方将采取措施，打击国际恐怖主义、有组织犯罪、偷运武器、贩卖毒品和麻醉品以及其他跨国犯罪活动，不允许利用本国领土从事损害五国中任何一国的国家主权、安全和社会秩序的活动”，并“根据需要举行专家级、外长级、政府首脑和国家元首间的会晤，研究确保中亚和整个亚洲大陆安全和扩大合作问题”，标志着安全合作方向由冷战结束初期的传统安全领域扩展到非传统安全领域，开启了冷战结束后国家之间安全合作的新理念、新方案、新模式，各成员国执法部门之

间的国际合作成为落实元首共识的重要抓手。2000年“上海五国”元首在杜尚别会晤，“重申决心联合打击对地区安全、稳定和发展构成主要威胁的民族分裂主义、国际恐怖主义和宗教极端主义，以及非法贩卖武器、毒品和非法移民等犯罪活动”，提出定期召开五国执法、边防、海关和安全部门负责人会晤，视情举行反恐怖和暴力活动演习。2001年6月，观察员国乌兹别克斯坦加入“上海五国”，共同签署《上海合作组织成立宣言》，宣告上合组织正式成立。

作为第一个以中国城市命名的国际组织，上海合作组织已成为中国与更广阔的亚欧大陆国家增进信任、促进合作的重要机制。习近平主席在上合组织峰会发表的11次演讲中，上百次提及“安全”，深刻阐释中国的安全合作理念，“上海精神”在新时代被赋予新的价值内涵。2013年，习近平主席在上合组织成员国元首理事会第十三次会议上指出，“‘三股势力’、贩毒、跨国有组织犯罪威胁着本地区安全稳定”，提出“要落实《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》及合作纲要，完善本组织执法安全合作体系，赋予地区反恐怖机构禁毒职能，并在此基础上建立应对安全威胁和挑战综合中心”，共同维护地区安全稳定。2014年上合组织杜尚别峰会研究了国际和地区安全重大问题，成员国支持在上合组织框架下继续采取积极措施打击恐怖主义、分裂主义、极端主义、非法贩运麻醉药品、精神药物及其前体、跨国有组织犯罪，保障国际信息安全，习近平主席倡导的“共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观”核心理念成为上合组织成员国的重要共识，被纳入《杜尚别宣言》。2018年上合组织青岛峰会上，习近平主席再次强调，安全是上海合作组织可持续发展

的基石,提出践行共同、综合、合作、可持续的安全观,共同维护地区安全稳定。近年来,世界地缘政治冲突此起彼伏,许多国家和地区出现动荡与骚乱,而上合组织各成员国保持了总体稳定,中国长期积极倡导、全力推动的新安全观发挥了重要作用。

(二) 非传统安全合作制度机制持续完善,日臻成熟

虽然上合组织各成员国具体国情、司法制度、法律体系及运行机制各不相同,但在成员国共同努力下,求同存异,克服困难,努力寻求最大公约数,非传统安全合作不断取得积极成果。为应对共同安全威胁,2001年6月,上海合作组织成员国签署了打击“三股势力”的《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》,规定了恐怖主义、分裂主义、极端主义的具体定义,将其犯罪行为定义为刑事犯罪,初步明确了情报信息交流、快速侦查行动,预防、查明和惩治犯罪活动、技术物资援助等工作框架,打击“三股势力”成为上合组织的重要任务。9·11事件发生后,鉴于阿富汗形势对地区和平、安全与稳定构成严重威胁,“上海五国”执法安全部门领导人迅速反应,在比什凯克市举行了非例行紧急会晤,再次重申加强各国执法安全部门在地区和国际安全领域和打击恐怖主义、分裂主义、极端主义领域的活动中的协调合作等重大问题,积极应对可能发生的地区安全问题。考虑到独联体集体安全条约组织已经在比什凯克建立了反恐中心以及乌兹别克斯坦地理位置的重要意义,上海合作组织2003年莫斯科峰会期间,各成员国同意将反恐中心由比什凯克改为塔什干。2004年1月,上海合作组织成立常设机构秘书处,标志着上合组织实体化制度化运行进入新阶段;6月15日,执法安全合作高级协调和

磋商机制——上合组织成员国安全会议秘书机制建立,每年在成员国轮流举办,其主要任务是研究、分析上合组织成员国所在地区安全形势;确定上合组织安全合作方向;协调成员国在打击“三股势力”、贩毒、非法武器交易、跨国有组织犯罪等方面的合作;向元首理事会提出开展安全合作的建议,协助落实峰会通过的安全合作决议等,为上合组织有效维护地区稳定大局发挥了主导作用。上合组织针对恐怖主义、毒品、走私武器等跨国犯罪的联合行动,有力维护了苏联解体后中亚地区安全秩序,有力遏制了宗教极端势力的蔓延扩散。

上合组织安全合作的法律制度基础日益完善,各成员国先后签署或通过了《上合组织成员国关于合作打击非法贩运麻醉药品、精神药物及其前体的协定》(2004)、《上合组织成员国元首关于国际信息安全的声明》(2006)、《上合组织成员国政府间合作打击非法贩运武器、弹药和爆炸物品的协定》和《上合组织成员国组织和举行联合反恐演习的程序协定》(2008)、《上合组织反恐怖主义公约》、《上合组织成员国保障国际信息安全政府间合作协定》和《上合组织成员国打击恐怖主义、分裂主义和极端主义2010年至2012年合作纲要》(2009)、《上合组织成员国政府间合作打击犯罪协定》(2010)等,构建了各成员国安全合作的基础和框架,有效维护了地区安全与稳定。特别是《反恐怖主义公约》为国际上首部对恐怖主义及其行为、组织进行定义的公约,《信息安全合作协定》在国际上首次对信息安全相关概念进行了界定,对国际社会开展合作作出了重要贡献。在各成员国的共同努力下,上合组织持续完善相关法律文件,不断夯实执法部门交流合作的制度基础,从最开始的打击“三

股势力”、联合演练等，不断拓展到禁毒、打击非法贩运武器等新领域，再到坚决反对外部干涉和防范“颜色革命”，通过开展多层次、多领域、多渠道的执法安全合作，为区域经济发展和社会稳定营造了良好的安全环境。

（三）上合组织传统执法合作基础扎实，成效明显

针对地区安全形势，打击恐怖主义、分裂主义、极端主义，开展禁毒合作等是上合组织成立之初非传统安全合作的重要内容。多年来，上合组织在成员国安全会议秘书会等安全领域合作机制协调统筹下，各成员国执法部门在打击“三股势力”领域开展政策协调、情报交流、联合军演、联合执法、技术合作等多种形式的务实合作。

2002年10月，中国和吉尔吉斯斯坦在上合组织框架下联合举行“演习-01”反恐演习，成为新中国历史上首次与外国举行的实兵联合军演。2003年8月，上合组织成员国在哈萨克斯坦乌恰拉尔和中国新疆举行上合组织框架内首次多边反恐军事演习——“联合-2003”。2005年6月，中国公安特警应邀在塔吉克斯坦首都杜尚别参加特警反恐演习，这是中国公安特警首次成建制参加跨国演习。2006年以来，上合组织成员国执法安全部门每年举行联合反恐演习，逐步实现了联合反恐演习机制化、体系化，“天山-1号（2006）”“伊塞克湖反恐2007”“伏尔加格勒反恐2008”“诺拉克反恐2009”“萨拉托夫反恐2010”“天山-2号（2011）”“边防联合决心-2013”“天山-3号（2017）”等联合反恐演习，增进了成员国之间的相互信任，提高了执法安全合作的水平，有效震慑了本地区的“三股势力”。“合作”“联合”“反恐协作”“和平使命”及“东方反恐”“团结”“天

山”等反恐联合演习，已成为成员国安全领域合作的重要品牌。2011年12月，上合组织成员国主管机关边防部门已召开十次部门领导人会晤，就防止“三股势力”在边境地区渗透达成广泛共识，制定了具体举措，并规划了合作方向。2004年至2011年间，上合组织反恐机构会同成员国有关部门，成功制止了500余起恐怖事件的发生；2013年至2019年，上合组织地区反恐机构制止了960多起具有恐怖主义性质的犯罪活动，抓获2600多名国际恐怖组织成员。

面对共同的毒品威胁，各成员国不断加强沟通协调，在禁毒政策、缉毒执法、易制毒化学品管制等领域务实开展双边、多边合作，逐步构建完善地区禁毒体系。2004年6月，《上合组织成员国关于合作打击非法贩运麻醉药品、精神药物及其前体的协议》的签署，拉开了禁毒合作序幕。2006年4月，上合组织成员国首次缉毒执法研讨会在北京召开，确定了禁毒部门高官级定期会晤制度和联络员机制。2008年4月，上合组织成员国秘书处首次召集禁毒领域会议，就落实上合组织禁毒合作协议和在本组织框架内建立长效禁毒机制等问题进行了研讨。2009年5月，经中方倡议，上合组织首次禁毒部门领导人会议在莫斯科举行，逐步建立了禁毒部门领导人、高官、专家工作组三级禁毒合作机制，设立法律基础、缉毒执法、易制毒化学品管制、减少毒品需求四个常设专家工作组，正式启动上合组织禁毒合作机制化进程。2011年6月，上合组织成员国元首在阿斯塔纳峰会上批准了《2011-2016年上合组织成员国禁毒战略》及其《落实行动计划》；2024年上合组织成员国元首理事会第二十四次会议上，各成员国支持定期举行“蛛网”禁毒行动、“无毒世界”禁毒预防行动

和其他活动。上合组织秘书长阿利莫夫表示，各成员国联合打击毒品犯罪成效显著，2011 到 2017 年上半年，各成员国共缴获 160 吨海洛因、1500 吨大麻脂、300 吨鸦片。缴获的海洛因和大麻植物在欧亚大陆占比 38%，大麻脂占欧亚地区缴获总量的 26%。上合组织相关执法部门在“团结协作-2023”联合边防行动中，查缴毒品 8.8 吨。

（四）上合组织新兴领域执法合作持续创新，稳中求进

随着科学技术的飞速发展和社会经济模式的深刻变革，网络安全与恐怖主义交织，新型犯罪形态不断出现。2005 年上海合作组织成员国元首理事会宣言中，首次提出“防范信息恐怖主义”，信息安全合作成为上合组织执法合作新的增长点。针对网络安全领域的新情况，2015 年 10 月，上合组织成员国举行“厦门-2015”网络反恐演习，这是上合组织首次举行针对网络恐怖主义活动的联合演习，至今已举行三届。2023 年，上合组织成员国情报部门在新德里举行了网络联合演习，进一步增进情报部门之间的协作水平，提高抵御关键信息基础设施的网络攻击水平，增强共同打击网络恐怖主义的能力。2016 年至 2017 年，成员国共屏蔽了 10 万多家宣扬恐怖主义和极端主义信息的网站。

尽管受到新冠肺炎疫情影响，上合组织努力克服不利因素的影响，框架内联合反恐演习仍保持较高水平，“帕比-反恐-2021”联合反恐演习、“反恐协作-2021”联合反恐演习、“团结协作 2019-2021”联合边防行动等如期进行。不仅如此，上合组织持续探索加强与其他国际组织的执法安全合作。2023 年，独联体和上合组织在吉尔吉斯斯坦举行有史以来首次联合反恐演习。2024 年 9 月 4 日，独联体国家和上合组织国家在塔什干联

合召开打击恐怖主义和极端主义会议，讨论国际反恐合作问题，以及完善反恐活动科学教育保障的措施。上合组织成员国执法部门及时有效粉碎了大量恐怖主义、极端主义犯罪企图，有力阻遏了恐怖极端势力蔓延发展势头，充分发挥了地区安全“稳定器”的重要作用。

上合组织还创造性地进行了大型国际会议和大型活动的联合安保合作，在北京奥运会、上海世博会、广州亚运会、俄罗斯反法西斯战争胜利 65 周年庆祝活动、阿拉木图亚冬会、深圳大运会、中国-亚欧博览会等大型会议活动中发挥了重要作用。同时，中国主动承担起提供上合组织公共安全产品的重要责任，在力所能及的范围内提供了技术和设备支持。2008 年以来，中方多次为上合组织成员国执法安全部门举办相关培训班。2015 年至 2023 年，仅中国-上海合作组织国际司法交流合作培训基地，围绕司法执法、反恐、网络安全等主题，开展各类线上线下培训班共计 65 期，培训外方学员 2341 人次，主要来自上合组织成员国等国家。上海合作组织与联合国、独联体、集体安全条约组织、东盟等多个国际和地区组织建立了安全合作机制，进一步提高了上合组织在国际安全合作领域的地位和影响。2024 年，应塔吉克斯坦总统直属禁毒署邀请，上合组织秘书处代表团以观察员身份参加了集体安全条约组织成员国“先锋之道”次区域禁毒行动。

二、上海合作组织推进电信网络诈骗犯罪治理的重要意义和时代价值

2001 年上合组织成立以来，在各成员国的共同努力下，“上合模式”逐渐成为新

型区域合作模式的典范，上合组织的国际地位和影响力日益提升，为维护地区稳定和安全做出了重要贡献，纵观上合组织发展史，不断丰富和完善区域安全公共产品的供给具有十分重要的意义。

（一）推进电信网络诈骗犯罪治理是上海合作组织推进全球治理倡议的生动实践

当前，全球安全赤字日益凸显，各类传统安全问题和非传统安全问题交织叠加，跨国犯罪形态发生重大变化，网上网下犯罪互相交织、变异蔓延。电信网络诈骗不是简单的社会治安问题，而是复杂的社会治理难题。犯罪分子利用现代网络技术手段，挑选政府监管力度较弱的区域，在全球范围内进行作案；电信网络诈骗不是某个国家的社会治理问题，往往涉及多个国家和地区，成为世界公害和全球性治理难题，上合组织相关国家也深受电信网络诈骗的困扰。“十四五”期间，全国公安机关共破获电信网络诈骗案件173.9万起，捣毁境外诈骗窝点2000余个，抓获犯罪嫌疑人8万余名。2022年1月至8月，哈萨克斯坦内政部门登记电信网络诈骗案件近1.2万起，损失达70亿坚戈。2024年，哈萨克斯坦共登记网络诈骗案件超2.2万起，造成经济损失约455亿坚戈，近年来，诈骗类犯罪在该国刑事案件中的占比持续上升。2025年至今，警方已登记网络诈骗案件4128起，较2024年同期增长13.2%。2024年，哈萨克斯坦警方拦截诈骗电话6500万次，挽回损失超20亿坚戈。印度网络犯罪协调中心的数据显示，2024年前9个月，印度电信网络诈骗共造成超过1100亿卢比（1美元约合87卢比）的经济损失。印度央行数据显示，2023年3月到2024年，数字金融诈骗增加了五倍，涉及金额达145.7亿卢比。2025年7月，巴基斯坦警方捣毁一个电信

诈骗园区，抓获100余名嫌疑人，其中不少为中国籍人员。2023年，浙江警方侦破一电信网络诈骗团伙，该团伙以吉尔吉斯斯坦籍公民为诈骗对象，以投资返利为由实施诈骗。当前，上合组织成员国面临的电信网络诈骗犯罪活动严峻复杂，犯罪手法不断翻新，与网络赌博、人口贩运、洗钱等犯罪相互交织，呈现专业化、产业化、集团化和国际化特征，严重侵害公民的合法权益和财产安全，对区域社会稳定构成重大挑战，特别是跨境电信网络诈骗预防难、协调难、打击难、取证难、侦破难、追赃难，成为难以彻底清除电信网络诈骗黑色产业的短板。

作为上合组织可持续发展的重要支柱—安全合作，与全球治理倡议的核心理念、基本原则、重点方向高度契合，推进上合组织执法安全合作，共同打击跨国电信网络诈骗犯罪，不仅是国际社会的广泛共识和热切期盼，也是各成员国执法部门的共同责任，需要各成员国积极践行全球治理倡议，参与全球安全治理，相关执法部门联合行动、共同攻坚，才能形成整体合力，维护地区安全稳定，为落实全球安全稳定贡献上合力量。

（二）推动电信网络诈骗犯罪治理是上海合作组织完善安全治理新机制的重要内容

目前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，世界地缘政治形势正经历重大演变。2022年4月，习近平主席在博鳌亚洲论坛年会开幕式上首次提出全球安全倡议，积极倡导共同、综合、合作、可持续的新安全观，提出各国应共同应对地区争端和恐怖主义、气候变化、网络安全、生物安全等全球性问题，推进全球安全治理，防范化解安全困境，得到120多个国家和地区、国际组织支持。2022年9月，上合组织成员国元首理事会第二十二次会议上，习

近平主席向与会各方阐明了全球安全倡议的重要意义，欢迎各方共同参与与落实这一倡议，强调持续开展联合反恐演习，严厉打击“三股势力”、毒品走私、网络和跨国有组织犯罪，有效应对数据安全、生物安全、外空安全等非传统安全挑战，各方给予高度评价。

当前，上合组织各成员国均处于国家发展定位、经济转型升级、科技革命迭代升级的关键历史阶段，确保社会稳定，推进经济发展，实现共同安全成为重要共识。多年以来，在“上海精神”指引下，上合组织成员国努力寻求安全合作最大公约数，着力破解地区安全困境，执法安全合作的方向、内容、重心、方式随着形势变化不断优化调整，安全合作硕果累累。随着新一轮科技革命和经济全球化的深入发展，传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，安全的内涵和外延更加丰富，时空和领域更加宽广，联动性、跨国性、多样性更加突出。特别是近年来，电信网络诈骗犯罪活动在全球呈现快速蔓延发展态势，诈骗集团跨境化、垄断化、暴力化特征明显，升级衍生出人口贩卖、绑架、非法拘禁、故意伤害、洗钱等严重犯罪行为，逐渐成为全球公害，进一步推进上合组织成员国执法合作，拓展合作领域，丰富合作等内容，显得尤为迫切。长期以来，上海合作组织执法安全合作为各成员国社会安全和地区稳定提供了有力支撑，也为打击各类跨国犯罪活动提供了可行的解决方案和历史经验，完全有能力持续创新，不断丰富国际公共安全产品，在完善全球治理进程中发挥更大作为。

（三）推进电信网络诈骗犯罪治理是上海合作组织人工智能全球治理的关键领域

2023 年 10 月，习近平主席提出《全球人工智能治理倡议》，重申共同、综合、合作、

可持续的安全观，明确提出共同防范和打击恐怖主义、极端势力和跨国有组织犯罪集团对人工智能技术的恶用滥用。2025 年上海合作组织天津峰会，习近平主席指出，“上海合作组织要发挥引领作用，当好践行全球治理倡议的表率”，引起舆论广泛共鸣。当前，全球人工智能技术不断迭代升级，不断催生新场景、新业态、新模式和新市场，成为推动新一轮科技革命和产业变革的重要力量，但诸多不确定性也给全球治理带来安全隐患和风险挑战。随着技术的进步，人工智能技术已被不法分子运用于电信网络诈骗犯罪活动的各个环节，非法获取公民个人信息，对被害人实施精准诈骗；将社会热点迅速融入骗局，编织骗局话术，令人防不胜防；深度伪造技术持续迭代，制作视频、图片及声音等虚假内容进行虚拟绑架，勒索财物，迷惑性不断增强；通过虚拟货币等洗钱、转移赃款，为受害人挽损难度极大；同时，犯罪团伙组织分工严密，利用各国法律法规和司法协作的差异逃避打击。例如，2023 年 11 月，最高人民检察院发布检察机关依法惩治电信网络诈骗及其关联犯罪典型案例中，诈骗团伙利用人工智能语音机器人实施电信网络诈骗的案例共诈骗 1437 人、3586 万余元。奇安信集团《2024 人工智能安全报告》指出，2023 年，基于人工智能技术进行的深度伪造欺诈增长 3000%，基于人工智能技术生成的钓鱼邮件增长 1000%。特别是当前 AI 技术对声音、图片等信息的仿真处理水平，远超普通人的识别能力。如果上合组织各成员国不能提早认清 AI 技术大发展背景下电信网络诈骗犯罪的复杂性、危害性，跨国犯罪活动就可能乘虚而入，迫切需要深化共识，团结协作，形成整体合力，在完善全球治理体系中作出重要贡献。

安全合作是上合组织发展的基本动力，执法安全合作始终在成员国各领域合作中占据重要地位。在可预见的未来，利用人工智能进行跨国电信网络诈骗犯罪的案件会越来越多，给各国社会治理带来严峻挑战，单靠任何一个国家都无法有效根除。人工智能时代已经悄然来到，制定基于各成员国现实需求和上合组织特点的制度规则，在打击运用人工智能电信网络诈骗行为方面开展广泛务实的合作与协调，共同探索构建具有新时代特征的地区安全架构，符合上合组织成员国的共同利益和价值追求。

三、上海合作组织开展电信网络诈骗犯罪治理的主要路径

长期以来，上海合作组织对推进地区乃至整个欧亚大陆的和平与发展产生了深远影响，执法部门安全合作一直是上合组织框架下多边合作的重要组成部分。上海合作组织各成员国凝聚共识，加强协作，推动以电信网络诈骗犯罪为代表的新型跨国犯罪活动治理，对于遏制正在持续蔓延的全球诈骗危机具有重要的示范意义。

（一）倡导落实新安全观，积极打造上合组织安全共同体

共同体意识是各成员国在政治、经济、文化等领域形成的相互依存、命运与共的集体认同，是上合组织共商共建共享共治的根本遵循和可持续发展的生命力所在。面对变乱交织的国际安全形势，习近平主席提出全球安全倡议，为解决全球安全难题、消除国际安全赤字、促进人类共同安全提供了中国方案，得到国际社会广泛赞誉和积极响应。上海合作组织成立以来，各成员国在打击恐怖主义、毒品、人口贩卖等非传统安全领域

开展了卓有成效的多边双边合作，但随着互联网深度融入社会生活，传统犯罪活动加速与网络空间融合，电信网络诈骗活动逐步从东南亚向全球范围蔓延，呈现迅猛增长态势，已形成了一个庞大的黑灰产业链。国际刑警组织的数据显示，网络诈骗犯罪团伙导致全球每年损失达3万亿美元。跨国电信网络诈骗组织往往依附或拥有私人武装，在所谓的工业园区内制定法律规则，导致洗钱、卖淫、走私、人口贩运、毒品等跨境犯罪活动增加，对地区安全和社会稳定造成了严重的负面影响，一旦做大成势，还将侵蚀执政基础，严重危害政权安全，严厉打击电信网络诈骗犯罪活动对于改善政府治理能力和维护区域稳定大有裨益。此前，北京市公安局已与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、白俄罗斯等20余个国家的首都或大中城市警务部门签订了合作协议，在侦破跨国案件、查缉嫌疑人、打击电信诈骗等方面取得了可喜战果，提供了可借鉴可推广的实践经验。随着中国在更大范围、更宽领域、更深层次持续高水平开放，各成员国在资金技术、人员往来等领域联系愈发密切，应该未雨绸缪，充分认识到电信网络诈骗在全球蔓延的严峻态势，进一步强化集体认同，树立共同、综合、合作、可持续的全球安全观，坚定维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，认真履行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和上合组织关于打击跨国犯罪有关制度安排，从战略高度和长远视域做好国际执法合作顶层设计，对于电信网络诈骗活动“打早打小”“露头就打”，细化执法安全合作方案，加大合作打击力度，全链条打击电信网络诈骗犯罪黑灰产业，坚决遏制电信网络诈骗犯罪活动蔓延趋势，积极打造非传统安全合作新增长

点，为上合组织成员国执法合作创造清朗环境，为构建更加安全、稳定、公正的全球治理秩序贡献“上合智慧”和“上合力量”。

（二）发挥中国引领作用，持续为上合执法合作注入活力

作为世界第二大经济体、多边主义倡导者，中国提出共商共建共享的全球治理观，长期以来在推动上合组织转型以及政治、安全、经济、人文等领域交流合作上发挥着至关重要的引领作用。早在 2006 年，上合组织成员国元首签署了《关于国际信息安全的声明》，决定建立成员国国际信息安全专家组，吸收上合组织秘书处、地区反恐怖机构执委会代表参加，制定国际信息安全行动计划，明确在本组织框架内全面解决国际信息安全问题的各种途径和方法，随后签署了《上合组织成员国数字化和信息通信技术领域合作构想》（2019 年）、《上合组织成员国元首理事会关于保障国际信息安全领域合作的声明》（2020 年）等相关文件，对防止信息通信技术用于恐怖主义、分裂主义、极端主义和其他犯罪目的开展多边合作具有重要现实意义。近年来，互联网、云计算、人工智能等数字技术不断迭代升级，改变了人类的生产方式和生活方式，乃至影响了全球地缘政治格局，但科学技术是一把双刃剑，滥用 AI 技术从事电信网络诈骗犯罪日益增多，采取积极举措破解技术滥用带来的负面问题显得尤为迫切。中国是受电信网络诈骗犯罪活动影响较为严重的国家，面对一度高发的犯罪态势，自上而下建立了打击治理电信网络新型违法犯罪工作联席会议制度，专门制定出台《反电信网络诈骗法》，构建起多部门参与、跨部门协同的高效工作体系，通过部署开展系列专项行动，与相关国家和国际组织密切合作，有效遏制了此类犯罪活动多

发高发态势，为群众挽回了大量经济损失，“全民反诈”的体制机制在电信网络诈骗犯罪治理方面积累了宝贵经验。在上合组织框架下，中国打击跨境电信网络诈骗犯罪的实践经验，一定程度上弥补了各成员国在跨境取证、司法协助、刑事打击等方面的短板弱项，为持续完善打击治理网络犯罪国际规则提供“中国经验”和“中国智慧”。同时，中国警方与柬埔寨、老挝、泰国、越南、菲律宾、印度尼西亚、阿联酋、肯尼亚、西班牙等多国联手打击电信网络诈骗犯罪活动，国际执法合作持续深入。例如，2022 年中国警方在国际刑警组织框架下，与 76 个成员国警方共同参与的反诈“曙光行动”，捣毁设在多国的诈骗窝点 1770 个，逮捕犯罪嫌疑人 2000 余名，拦截非法资金 5000 余万美元。上合组织各成员国应充分认识到电信网络诈骗犯罪复杂的国际背景及蔓延趋势，明确合作打击跨国电信网络诈骗犯罪是有效治理路径，进一步凝聚共识，汇聚合力，综合运用政治、经济、外交、法律、科技等手段积极应对，就治理电信网络诈骗犯罪作出具体安排，加强打击跨国电信网络诈骗犯罪的个案协作，携手推动上海合作组织国际执法合作高质量发展。

（三）加强务实合作，创建电信网络诈骗犯罪治理示范区

2025 年 4 月，联合国毒品和犯罪问题办公室指出，根据保守估计，全世界有数百个大规模的电诈园区，每年创造数百亿美元的利润，并呼吁各国携手合作，加大力度瓦解犯罪团伙的资金来源。电信网络诈骗犯罪呈现出专业化、产业化、集团化和国际化特征，诈骗活动的技术对抗性日益加大，精准诈骗逐渐成为主流模式，既是各国警方面临的重大挑战，也是各国政府打击治理的难题。

目前，上合组织内既有中国、俄罗斯、印度这样的网络大国强国，也有信息技术正处于快速发展中的国家，各成员国的法律法规制度、管理体制机制、网络基础设施建设、网络安全治理目标、网络安全合作诉求等各不相同，客观上影响了上合组织打击电信网络诈骗的合作质效，各成员国面临的安全形势紧迫而严峻。针对当前跨国电信网络诈骗犯罪活动态势，各成员国要加强团结协作，认真落实上合组织天津峰会共识，加快建设安全威胁与挑战综合中心以及打击跨国有组织犯罪中心、信息安全中心等，为治理跨国电信网络诈骗犯罪活动赋能；借鉴中国-东盟《打击电信网络诈骗合作备忘录》，制定出台上合组织打击电信网络诈骗犯罪公约，缔结区域性协定明确管辖权属，制定电子证据跨境调取实施细则、电子取证互认机制等，将成员国在打击电信网络诈骗犯罪活动的共识法律化、制度化、体系化；成立打击电信网络诈骗犯罪专门工作组，跟踪研判电信网络诈骗犯罪的发展动向和最新趋势，鼓励各成员国建立反诈中心联络站，搭建信息预警平台、情报共享中心，实时交换涉案人员、资金流动、作案手法等核心数据，及时回应成员国打击电信网络诈骗犯罪的司法请求；建立多语言反诈预警平台，利用 AI 技术对国际话务流量、异常账户进行智能监测，并通过提供引渡和司法协助、开展追逃追赃合作等方式，全力压缩电信网络诈骗全链条犯罪空间；加强打击和预防电信网络诈骗犯罪的经验交流活动，加大执法人员培训，强化反诈骗宣传力度，提升公众自我防范意识，不断提升各成员国预防和打击电信网络诈骗犯罪的整体能力和综合水平。

四、结语

24年来，上合组织始终秉持“上海精神”，持续深化各领域合作，为维护亚欧大陆的安全稳定，促进地区国家的发展繁荣作出重要贡献。世界是地球村，人类是命运共同体，面对不断出现的新型安全问题，上合组织需要持续深化国际执法安全合作，稳步完善制度机制建设，坚决遏制电信网络诈骗等跨国犯罪活动蔓延态势，持续为推动上合组织高质量发展注入强劲动力。

参考文献：

- [1]中华人民共和国、哈萨克斯坦共和国、吉尔吉斯共和国、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦共和国阿拉木图联合声明 [EB/OL]. https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676500/1207_676512/200105/t20010531_7979087.shtml. 2001. 5. 31
- [2]哈萨克斯坦共和国、中华人民共和国、吉尔吉斯共和国、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦共和国元首杜尚别声明 [EB/OL]. https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676500/1207_676512/200105/t20010531_7979087.shtml. 2000. 11. 17
- [3]习近平在上海合作组织成员国元首理事会第十三次会议上的讲话 [EB/OL]. https://www.mfa.gov.cn/web/wjw_673085/zzjg_673183/dozys_673577/dqzsoys_673581/shhz_673583/zyjh_673593/201309/t20130913_7627171.shtml. 2013. 9. 13
- [4]新闻背景：上海合作组织成员国安全会议秘书机制 [EB/OL]. <http://news.cntv.cn/20120410/104898.shtml>. 2012. 4. 10
- [5]哈萨克斯坦总统撰文谈上合组织成立十周年（全文）[EB/OL]. http://news.cntv.cn/china/20110608/111889_1.shtml. 2011. 6. 8
- [6]张志文、肖新新. 推动构建更加紧密的上合组织命运共同体 [N]. 人民日报. 2022. 9. 13
- [7]公安部禁毒局副局长魏晓军：上合应成立禁毒常设机构 [EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1602658347298633738&wfr=spider&for=pc>. 2018. 6. 8
- [8]打击各类犯罪！“上合大家庭”助力地区安全稳定 [EB/OL]. <https://news.cri.cn/20240710/c7ea5391-1078-dd7e-655e-13ec4bf6d7ce.html>. 2024. 7. 10

责任编辑 张树彦