

非传统安全与南海地区国家的 策略性互动^{*}

葛红亮

【内容提要】南海非传统安全威胁是南海地区人与社会经济、自然发展关系扭曲的结果。它与南海传统安全交织出现，给地区国家安全与海上航行安全带来了巨大冲击。但相比之下，南海非传统安全问题却并没有得到学界太多的关注。南海非传统安全威胁由来已久，20世纪60年代以来先后经历了两个阶段，且在九一一事件后主导南海地区安全形态。其后，南海非传统安全问题引起了地区国家的重视，虽在地区国家加强合作下有所好转，但并未得到根本性解决。由于地区国家政治、经济发展和社会进步间存在的不平衡问题及现有的民族、宗教矛盾，未得到实质性改善，未来南海非传统安全形势仍不容乐观。南海地区国家在非传统安全领域的策略性互动还存在着一系列不足与问题，而这些不足和问题使地区国家在南海非传统安全领域的互动与合作效果不彰。不仅如此，针对地区内存在的发展不平衡问题，中国需要和东盟国家找准方向，为解决南海非传统安全问题探索有效途径，进而实现共同维护南海稳定与和平的目标。

【关键词】南海安全形势；非传统安全；策略性互动；合作机制

【作者简介】葛红亮，广西民族大学东盟研究中心/东盟学院助理研究员（南宁 邮编：530006）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2015.02.008

【中图分类号】D815.5 【文献标识码】A 【文章编号】2095-574X(2015)02-0139-18

* 本文系国家社科基金重大项目“中国南海问题主张的国际传播战略与国际话语权体系研究”（项目批准号：14ZDB164）、广西民族大学2014年人才引进项目“新时期印度‘东向政策’及其对南海局势的影响”（项目批准号：2014MDQD010）、中国-东盟研究中心（广西科学实验中心）一般项目“国际海洋秩序变迁下的南海‘断续线’研究”（项目批准号：KT201405）、中国-东盟研究院2014年开放性课题“东盟国家南海政策研究”（项目批准号：CW201409）的阶段性研究成果。感谢《国际安全研究》杂志匿名审稿专家对本文的评审及修改意见，文中的任何错漏由作者负责。

一 前言

近年来,因南海争端一再成为地区热点问题,岛礁纷争及由此引发的海上摩擦、对峙与周边国家军备竞赛的加剧构成了南海安全形势的突出环节。不仅如此,大国围绕南海争端展开的竞争也趋向加剧,因此南海传统安全形势不容乐观。与此同时,南海非传统安全威胁,诸如海盗、海上恐怖主义、海上走私等跨国犯罪及台风等自然灾害时有发生,给地区带来了危害和不安,构成了考察南海安全形势不可或缺的一环。^①但是,与传统安全形势相比,南海非传统安全并未引起学者们太多的关注。^②不仅如此,现有的研究成果也鲜有细致探讨南海地区国家间围绕这一问题展开的策略性互动。因此,就南海非传统安全及地区国家间在非传统安全领域进行的互动和合作机制构建展开系统研究具有十分的必要性。

从性质上来看,南海非传统安全威胁属于海洋非传统安全威胁。海洋非传统安全威胁是一种特殊的非传统安全威胁,涉及国家、地区和全球等多个层次,在内容上则复杂多样。^③其中,海上武装抢劫、海上恐怖主义等危害相对凸显。虽然海洋非传统安全威胁与其他非传统安全威胁在层次和内容上有所差异,但根源上却同样是人与自然、社会关系的扭曲、异化以及国家、社会和国际范围内经济发展模式、政治制度安排、国际秩序设计的结构性矛盾与缺陷。^④因此,海洋非传统安全问题的治理需要从社会经济、政治与地区秩序等深层次着手,更需要海洋区域内国家就该问题展开积极互动和开展富有实效的安全合作。

在南海地区,周边国家也深受多种海上非传统安全威胁之害,譬如海上武装抢劫、海上恐怖主义袭击、海上走私等跨国犯罪及台风等自然灾害。进入21世纪以来,南海传统安全问题和非传统安全威胁交替上升、交织出现,南海非传统安

① 葛红亮:《南海地区安全形势研究》,载《太平洋学报》,2012年第2期,第82页。

② 以中国学者研究成果为例,针对南海问题及由此引发的传统安全问题研究成果数量要远远多于专门探讨南海非传统安全问题的研究成果数量。目前,专门论述南海非传统安全研究的代表性成果有:Shicun Wu and Keyuan Zou, *Non-Traditional Security Issues and the South China Sea: Shaping a New Framework for Cooperation*, Burlington: Ashgate Pub Co., 2014; 邹立刚:《南海非传统安全问题与安全合作机制》,载《新东方》,2013年第4期,第23-27页;陈万平等:《海盗防治与南海海上安全的保障》,载《海洋开发与管理》,2012年第5期,第62-66页;赵琪等:《国际法视野下的南海海盗治理与合作》,载《南洋问题研究》,2010年第2期,第9-15页;王胜等:《非传统安全与南海区域开发合作》,载《地域研究与开发》,2008年第2期,第25-29页;李金明:《南海地区安全:打击海盗与反恐合作》,载《南洋问题研究》,2008年第3期,第9-15页;刘军等:《东南亚海盗问题探究》,载《南洋问题研究》,2007年第3期,第85-91页;王健等:《东南亚海盗问题及其治理》,载《当代亚太》,2006年第7期,第23-31页等。

③ 刘中民:《海洋非传统安全威胁挑战人类》,载《社会观察》,2005年第3期,第26页。

④ 刘中民:《海洋非传统安全威胁挑战人类》,载《社会观察》,2005年第3期,第26-27页。

全形势在一度好转的情况下,仍存在着抬头、反弹的可能性。鉴于此,针对南海非传统安全形势的系统研究具有十分的迫切性。

二 南海非传统安全威胁的发展及其主要成因

南海非传统安全威胁是一个由来已久的问题,以海盗和海上武装抢劫为例,其与地区海上贸易往来的产生、发展而相伴出现,严重地威胁着南海地区的安全秩序。虽然如此,南海非传统安全威胁在相当长的时期内没有得到周边国家的足够重视。直到九一一事件后,南海地区国家鉴于地区海上恐怖主义的发展及非传统安全威胁的上升,才不断地加强共同应对非传统安全威胁的合作。

迄今为止,南海非传统安全威胁的发展经历了两个阶段。第一阶段从20世纪六七十年代到2001年九一一事件前。这一阶段又以冷战和两极格局的结束为分界点,大体分为前后两个时期。在冷战期间,传统的军事安全几乎吸引了东西方政治家们的全部注意力。虽然到20世纪70年代学术界已经讨论了非传统安全因素在国家战略中的作用,但是全球范围仍然笼罩在东西方军事对峙阴影的情形下,南海地区伴随着二战后东南亚国家经济起飞发展而产生的跨国犯罪等非传统安全因素却并未得到足够的重视。东南亚国家在二战后大体沿袭了前宗主国遗留下来的反海盗和打击海上犯罪的政策。受此影响,南海地区海盗问题不但没有得到彻底根治,反而随着该地区国家经济的发展和对外贸易规模的扩大而加剧。冷战结束,东西方军事对峙掩盖下的民族问题、宗教问题、社会问题与环境问题等地区难题渐趋凸显,开始成为国际社会关注的焦点。特别是在1997年亚洲金融危机后,南海地区非传统安全威胁持续孵化。其中,海盗在南海非传统安全威胁中最为凸显。数据显示,1999年第一季度,世界范围内有记录的海上抢劫事件超过一半发生在南海海域(全球为66起,其中有38起发生在南海海域);2000年,南海地区发生262起海盗事件,约占全球海盗事件总数的56%,^①而印度尼西亚海域和马六甲海域则成为区域内海上武装抢劫最为猖獗的两个地区(分别为119起、75起)。^②

第二阶段则是从2001年九一一事件至今。21世纪初,非传统安全问题,例如

^① 参见 Hasjim Dkala, "Piracy and the Challenges of Cooperative Security Enforcement Policy," *The Indonesia Quarterly*, Vol. 30, No. 2 (January 2002), pp. 107-108.

^② Robert C. Beckman, "Combating Piracy and Armed Robbery against Ship in Southeast Asia: The Way Forward," *Ocean Development & International Law*, Vol. 33, No. 3/4 (October 2002), pp. 317-318.

恐怖袭击等，逐渐成为国际社会关注的焦点。^①以九一一事件为标志，南海地区安全形态也进入了非传统安全威胁主导地区安全的时期。在这一时期，恐怖主义活动与海上武装抢劫、海盗等活动频发，严重地危害到了南海地区安全与社会稳定。南海地区恐怖主义的猖獗与蔓延表现在两个方面：一是地区恐怖主义势力扩散及由此引发的恐怖主义活动频发，二是国际恐怖主义势力的渗透。东南亚地区的恐怖主义组织既有部分国家内部活动的极端宗教和民族分裂主义势力，如菲律宾的摩洛伊斯兰解放阵线，也有组织网络和活动区域扩大至整个东南亚地区的恐怖主义组织，如伊斯兰祈祷团和阿布沙耶夫反政府武装。^②受此影响，南海地区进入21世纪后恐怖主义活动明显加剧。由于南海海域的海上环境瞬息万变，一些具有战略航道的地区，如马六甲海峡、巽他海峡、龙目海峡和新加坡海峡等位于群岛之间或位于群岛之内，有大量人口居住，但都显著地缺乏理想的社会、政治和经济条件，这些具有重要全球海上商贸通道价值和军事战略价值的海域往往成为“基地”组织或东南亚地区恐怖主义组织发动袭击的理想场所。^③2001年年底，一名伊斯兰祈祷团特工在新加坡被捕，而监视海峡地区和袭击过往的美国海军舰船则是其供称的任务和目的。此外，过往的商船、油轮或游轮也被视为恐怖主义袭击的对象。2004年2月，阿布沙耶夫反政府武装集团在菲律宾马尼拉对超级渡轮反动恐怖主义袭击，造成了大量的人员伤亡和失踪。这次袭击也被视为最恶劣的海上灾难之一。^④同时期，海上武装抢劫和海盗活动也异常猖獗。据国际海事组织统计，从2002年到2005年，包括马六甲海峡在内的泛南海海域发生的海上武装抢劫犯罪案件数量仍居高不下。^⑤

此外，国际恐怖主义势力“基地”组织经过多年的经营和努力，不仅已经在东南亚地区建立了大量的分支机构，而且还以资金支持的方式向东南亚地区恐怖主义组织中渗透。2002年，阿富汗“基地”组织一份录像带外泄，马来西亚海上警察巡逻艇被监视的图像就出现在该录像带中。马六甲海峡及周边海域被“基地”组织视为袭击过往船只甚至军舰的最佳地点，而这一海域与东南亚地区许多恐怖

^① Yann-Huei Song, “The Overall Situation in the South China Sea in the New Millennium : Before and After the September 11 Terrorist Attacks,” *Ocean Development & International Law*, Vol. 26, No. 1 (February 2004), p. 248.

^② 国防大学战略研究所：《国际战略形势分析（2002-2003）》，北京：国防大学出版社2003年版，第41页。

^③ 参见李金明：《九一一后美国在东南亚的反恐活动》，载《东南亚研究》，2009年第2期，第66页。

^④ Arbinda Acharya, “Maritime Terrorist Threat in Southeast Asia,” in Kwa Chong Guan and John K. Skogan eds., *Maritime Security in Southeast Asia*, London & New York: Routledge, 2007, pp. 79-80.

^⑤ IMO, Reports on Acts of Piracy and Armed Robbery Against Ships, 2000-2010, <http://www.imo.org/OurWork/PiracyArmedRobbery/Pages/PirateReports.aspx>.

分子或武装集团的活动区距离相当近。^①

由于东南亚国家之间及东南亚有关国家与中国、美国等国之间加强反恐合作，到 2005 年，东南亚地区各个恐怖主义组织，特别是伊斯兰祈祷团组织的力量，已经被明显削弱；菲律宾军方则在 2007 年的年终作战报告中称，阿布沙耶夫集团在 2007 年遭到了进一步削弱，已经沦为只有 300-400 名残余分子的小集团，且威胁已经局限到少数地区。^②然而，随着东南亚地区恐怖主义组织网络化的日益发展，新的合作与契约在地区恐怖主义组织之间开始形成，南海地区的恐怖主义势力仍然时有“抬头”。南海海域海上武装抢劫事件同时期持续下降，到 2008 年已经下降为 2 起。

此后，南海非传统安全威胁的地位呈下降趋势，但在一度好转后又开始出现反弹的趋向。近年来，这种趋向更为凸显。国际海事局（IMB）在 2012 年报告中认为，相比 2011 年，2012 年东南亚 - 南海海域的海上武装抢劫事件数已出现上升的势头；^③而据英国海事情报咨询公司的数据，东南亚地区的海上犯罪数量在 2012 年增加了 8.5%，占全球海上犯罪事件总量的 44%。^④到 2013 年，南海海域仍时有海上武装抢劫事件发生，而印尼海域则是成为南海地区海上武装抢劫事件发生最多的海域。^⑤

诚然，国际恐怖主义势力的渗透对南海地区非传统安全威胁的发展有着重要影响。但从根源上来看，地区内非传统安全威胁持续存在和滋长的基础在于地区政治制度、经济发展模式的缺陷和经济社会发展关系的扭曲，具体来看则是东南亚国家政治、经济与社会发展的复杂与不稳定。

非传统安全威胁从经济层面源自经济发展模式的缺陷与问题，具体表现为经济的低迷发展和发展不平衡、非可持续。经济的低迷和不景气使非传统安全威胁的成长土壤更加肥沃，而经济发展不平衡和非可持续则进一步加剧了社会的动荡与不安，成为海上恐怖主义活动、海上武装抢劫频发的主要诱因。20 世纪 90 年代后期，亚洲金融风暴席卷了整个地区。这场以货币贬值为主要特征的金融风暴不

^① Barrett Bingley, "Security Interests of the Influencing States: The Complexity of Malacca Straits," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (February 2004), pp. 357-358.

^② 《棉兰佬反对军演》，载[菲律宾]《世界日报》，2008年2月7日，第7版。转引自李金明：《九一一后美国在东南亚的反恐活动》，载《东南亚研究》，2009年第2期，第68页。

^③ 参见Miha Hribernik, "Countering Maritime Piracy and Robbery in Southeast Asia: the Role of ReCAAP Agreement," a briefing paper of the European Institute for Asian studies, March 2013, <http://www.eias.org/publication/briefing-paper/countering-maritime-piracy-and-robbery-southeast-asia-role-recaap>.

^④ 交通运输部海事局：《东南亚地区海上犯罪增多》，载《防范海盗信息简报》，2013年3月28日。

^⑤ 中国海事服务网：《国际海事局发布<2013年全球海盗报告>》，2014年1月22日，http://www.cnss.com.cn/html/2014/currentevents_0122/142637.html；交通运输部海事局：《东南亚地区海上犯罪增多》，载《防范海盗信息简报》，2013年3月28日。

仅重创了东南亚国家的金融市场，而且还使整个东南亚地区陷入了长期的发展低迷困境。金融危机后东南亚国家经济发展总体低迷的现状是南海地区非传统安全威胁得以滋生的重要根源。作为金融风暴的发源地，泰国在1997年的国内生产总值（GDP）增长率为-1.4%，第二年则降至-10.5%，经济发展遭受重创。文莱、印度尼西亚、马来西亚和新加坡等东盟较大的经济体在1998年都经历了负增长，印度尼西亚1998年GDP增长率甚至比上一年下降了13.1%。1999-2000年，东南亚大多数国家虽然基本扭转了负增长的发展势头，但大多数国家的经济增长仍处于低迷状态。^① 受此影响，地区内印尼、菲律宾和马来西亚等国政局动荡，各国政府疲于应对社会经济问题而无暇也无力顾及维护南海海域航道安全问题，东南亚-南海地区海盗、海上恐怖主义威胁由此陡然增加。再有，经济发展与社会进步之间的不平衡是东南亚国家贫困问题非常严重的重要原因。这种现象在亚洲金融危机后进一步加剧，到21世纪初也并未得到切实的改变。以印度尼西亚为例，根据世界银行的统计，金融风暴之前印度尼西亚的贫困人口比率为51.1%，到1999年这一比率上升到65.1%，即使到2004年，这一比例仍然在50%以上。^② 处于贫困状态下的民众对政府无能的失望被地区极端宗教势力煽动，这些民众由此被发展为恐怖主义分子。经济的不可持续发展则主要是指，东南亚地区大多数国家经济发展的粗放型模式，普遍以资源勘探、开采来弥补在技术、资金方面的不足。这一发展模式破坏了生态环境，引致地区极端自然灾害、环境灾难频发。

在亚洲金融危机后，东南亚部分国家政局和社会动荡不已，令地区边界、领土和海域划界争端的敏感度进一步提升。以印度尼西亚为例，从1998年5月到2001年7月，先后更换了四位总统。政局不稳和政权更替频繁不仅滋生腐败问题，也为反政府武装力量提供了可乘之机。一方面，政权不稳和腐败是反政府武装力量和恐怖主义势力得以在地区执行多起恐怖主义袭击的重要客观原因；另一方面，由于政府治理能力有限和腐败盛行，某些国家的军警甚至和恐怖主义势力、反政府武装相勾结，涉嫌参与非法交易。^③ 同时，地区民族矛盾与宗教争端频发，加之社会动荡不安，极端势力与民族分离主义有着持续存在和发展的空间。极端宗教势力和民族分离主义为地区恐怖主义的发展提供了理论基础，极端宗教势力人员和民族分离主义者也往往成为恐怖主义分子。从当前东南亚地区恐怖主义活动来看，大多数恐怖主义活动以实现民族独立和高度自治为政治目标，以复兴宗教为

^① Asian Development Bank (ADB), *Asia Economic Monitor*, October 10, 2002, p. 20.

^② 曹云华：《印尼贫困问题研究》，载《东南亚研究》，2005年第6期，第6页。

^③ 印尼海域是南海海域海上犯罪相对猖獗的地区，而依据相关报道，印尼有多个国际海盗辛迪加，这类规模庞大、类似黑社会组织的幕后枭首还往往与印尼高层有着千丝万缕的联系。可参阅孙可：《东南亚的海盗问题与亚太地区安全》，载《当代亚太》，2002年第3期，第46-51页。

理想诉求。^① 东南亚地区民族矛盾和复杂的文化环境不仅成为地区极端宗教势力和民族分离主义的土壤，而且由于恐怖主义势力的猖獗发展，表现出进一步加剧的倾向。民族矛盾和复杂文化环境在事实上也构成了南海非传统安全问题持续存在和不时加剧的根源。

三 南海非传统安全形势的发展趋势

南海地区非传统安全威胁因素的持续存在是地区社会、经济与人类关系扭曲发展的结果，在根源上则受制于复杂而多样的地区社会、文化环境及地区国家经济发展模式、政治制度安排等存在的制度性缺陷。因此，南海非传统安全形势的发展在表面上受地区“三股势力”的影响，而在根本上取决于地区国家社会经济环境的运行态势。

（一）“三股势力”的持续影响

“三股势力”是考察南海非传统安全形势发展走向的首要因素。“三股势力”主要是指国际恐怖主义、地区分离主义、宗教极端主义。多元、复杂的东南亚地区社会、文化与宗教环境为“三股势力”在地区的存在和滋长提供了孵化的温床，而“三股势力”实际上均有可能在海上发动恐怖主义袭击或实施武装抢劫。2006年就有学者研究认为，恐怖组织与海盗相互勾结以获取资金从事恐怖活动或扩大社会影响已经成为地区的一种新动向。^② 不可否认，经过东南亚国家之间及东南亚国家和区域外国家多年的合作与努力，新世纪以来地区“三股势力”的发展受到了一定的遏制，甚而地区非传统安全形势也曾一度出现好转的迹象。^③ 然而，“三股势力”仍然持续存在，且随着社会经济矛盾和问题的激化大有抬头、反弹的趋势。

事实上，2013年东南亚国家国内社会治安、宗教矛盾、地区极端分离主义武装袭击等仍时有发生。2013年3-4月，缅甸中部地区曼德勒省爆发了佛教徒和穆斯林间的宗教冲突；5-8月，印尼国内先后发生多起恐怖分子实施的爆炸事件；8-9月，菲律宾国内先后发生了多起地区分离分子和宗教极端组织发动的武装袭击事件，其中以“三宝颜”危机最为突出。^④ “三股势力”的存在和持续滋长有其深刻的社会、经济、文化与宗教根源，同时也与主要国家政府采取的强硬政策有着密

① 喻常森等：《试析东南亚地区恐怖主义的成因》，载《东南亚》，2006年第4期，第33页。

② 王健等：《东南亚海盗问题及其治理》，载《当代亚太》，2006年第7期，第26页。

③ 王光厚：《东南亚的非传统安全问题》，载《外国问题研究》，2011年第1期，第39-40页。

④ “三宝颜”危机：2013年8月，菲律宾南部反政府武装组织在与政府即将重启和平谈判之际，宣布建立“邦萨摩洛联邦共和国”，并在9月组织武装分子攻入了三宝颜市，将责任推向菲政府的同时，还强调在菲南建立独立的伊斯兰国家是个国际性问题，要求国际调解。

切的关联。地区主要国家政府在与反政府、宗教极端组织达成和解无望而受到攻击的情况下，大多采取了强硬“打压”政策。由此，反政府组织、宗教极端组织和地区分离组织对政府军队发动了多起武装进攻和实施恐怖主义活动，这同时也给大量普通民众带来深重的灾难。针对这一现状，中国学者以菲律宾国内情况为例分析认为，“除非将反政府武装彻底铲除，否则这种强硬政策将意味着菲律宾政府与反政府力量之间的较量时间和烈度将继续增强”。^①

鉴于此，“三股势力”对地区非传统安全形势的影响将持续存在，并有可能给南海海上非传统安全注入更多、更显著的挑战。不仅如此，东南亚海域海上犯罪组织性的增强也不可忽视。就此，英国海事情报咨询公司于2013年3月18日发布了一份名为《东南亚地区海上犯罪由无组织袭击向有组织犯罪转变》的报告，认为近些年东南亚海域海上犯罪活动的组织性明显增强。^②此外，2014年中东地区“伊拉克与黎凡特伊斯兰国”（简称为“伊斯兰国”，ISIS）情势的持续发酵也在一定意义上对地区宗教极端主义、恐怖主义产生了“示范溢外效应”。这无疑对地区“三股势力”的发展在客观上有助长作用。依此推断，“三股势力”的存在和持续滋长将给南海非传统安全形势带来更为持久、烈度增强的威胁与挑战。

（二）地区国家社会经济环境的运行态势

地区国家社会经济的发展则是判断南海非传统安全形势走向的根本风向标。在全球经济增长放缓的形势下，东南亚-南海地区国家经济的增长成为全球经济形势的一个亮点。^③东南亚国家虽然在2008年全球金融危机后经历了经济的普遍衰退乃至负增长，但是2010年以来本地区国家经济基本保持着向上发展的良好势头，不仅摆脱了金融危机的阴影，而且实现了程度不一的增长性发展。2011-2012年，地区国家经济发展在放缓中持续恢复性增长，而纵观2013年本地区国家的经济发展态势，总体可以归结为稳步增长中带有波动。2013年，随着欧美经济的逐渐复苏，地区国家经济在政府刺激政策的推动下总体保持着稳步增长，增长率超过上一年度，达到5%左右，而老挝、菲律宾、柬埔寨、缅甸和越南等国的表现相对突出；虽然如此，2013年本地区国家经济的发展仍受到美国退出量化宽松政策、中国经济增速放缓及部分国家政局不稳等因素的不利影响，其中泰国、印尼和马来西亚的经济发展放缓，增长率有所下滑。^④由此可言，地区国家经济在实现持续发展的同时，仍不可避免地表现出深受中美等大国经济影响的特质，其发展的内

^① 鞠海龙：《2013年菲律宾政治、经济与外交形势回顾》，载《东南亚研究》，2014年第2期，第23页。

^② 交通运输部海事局：《东南亚地区海上犯罪增多》，载《防范海盗信息简报》，2013年3月28日。

^③ 王勤：《2013-2014年东盟经济的分析与预测》，载《东南亚纵横》，2014年第3期，第37页。

^④ 邓应文：《东南亚地区形势：2014年》，载《东南亚研究》，2014年第2期，第7页。

在脆弱性暴露无遗。地区国家经济发展的内在脆弱性主要是国内经济薄弱的表现，而在根源上则在于区域内国家社会经济的关系扭曲和不对称性。

从理论上讲，近些年东南亚国家经济发展的恢复性增长总体来说应能为社会 - 经济问题的缓解和解决奠定坚实的物质基础。然而，实际上东南亚地区国家的经济宏观向好发展并未在实质上带来更多的益处，也更未从根本上消除失业、贫富分化等长久积累的社会经济问题。

长期以来，地区主要国家经济发展表现为外向型经济，地区经济的增长高度依赖国外投资和出口拉动。^①然而，经过全球金融危机的冲击，东南亚地区主要国家的外来投资和进出口贸易受到了显著的不利影响，表现出投资减少、外贸萎缩的特点。为应对金融危机带来的冲击和克服全球经济增长放缓的不利影响，东南亚主要国家政府寻求以产业的转型和升级、发展新兴产业、大力支持国内重点产业和基础设施建设等举措刺激经济的发展和持续性增长。在这一过程中，由于转型升级阶段带来的社会经济震荡，失业、贫富分化等社会经济挑战丛生，社会矛盾和问题因此有潜在的激化风险。以宏观经济增长较为显著的菲律宾为例，菲律宾宏观经济持续增长的同时，各种社会经济问题依旧严重。数据显示，2013 年菲律宾宏观经济增长率为 7.2%，外商投资增加、通货膨胀率下降，总体上 2013 年在宏观经济发展上取得了超过预期的结果。^②然而，2013 年菲律宾失业率居高不下，超过 7%。^③对此，国际劳工组织（ILO）甚而在 2014 年就业形势报告中认为，菲律宾过去两年就业增长处于停滞状态。^④同时，受制于家族统治和垄断利益集团主导国家政治经济发展命脉的实际情况，菲律宾普通民众并未在宏观经济向好发展中得到切实的好处，社会贫困问题依然严重。根据菲律宾民间调查机构“社会气象站”2013 年 12 月的数据，有 55% 的受访者自称贫困，超过 2013 年 9 月前 50% 的调查结果；此外，41% 的受访者称自己买不起食物，高于 9 月调查 4 个百分点；2013 年全年，菲自认贫困率为 52%，与 2012 年持平；自认食品贫乏率为 39%，较 2012 年提高了 2 个百分点。^⑤地区其他国家同样面临着与菲律宾相类似的问题。

① 王勤：《2013-2014 年东盟经济的分析与预测》，载《东南亚纵横》，2014 年第 3 期，第 38 页。

② 2013 年，菲律宾政府原先的经济增长预期是 6%-7%。参见 the Philstar, "Economy can withstand shocks in 2014," January 30, 2014, <http://www.philstar.com/headlines/2014/01/30/1284914/economy-can-withstand-shocks-2014-experts>.

③ 2013 年前三个季度的调查，失业率为 7.3%，较 2012 年 7% 的失业率有所上升。参见 Bernice Camille V. Bauzon and Kristyn Nika M. Lazo, "High Unemployment Rate Mars PH Growth," *The Manila Times*, January 21, 2014, <http://manilatimes.net/high-unemployment-rate-mars-ph-growth/69592/>.

④ Bernice Camille V. Bauzon and Kristyn Nika M. Lazo, "High unemployment rate mars PH growth," *The Manila Times*, January 21, 2014, <http://manilatimes.net/high-unemployment-rate-mars-ph-growth/69592/>.

⑤ Mikhail Franz E. Flores, "Satisfaction scores dip," *Business World*, January 26, 2014, <http://www.bworldonline.com/content.php?section=TopStory&title=Satisfaction-scores-dip&id=82570>.

总体来看，地区国家社会经济关系的扭曲关系还一直存在，而主要国家家族统治或垄断利益集团主宰的政治统治模式和社会分配体制严重地阻碍了宏观经济向好发展的实惠流向社会底层民众，社会贫富分化、失业等难题不可能在短时期内得到实质性缓解或消除，而这也势必给地区非传统安全形势的发展蒙上一层厚重的阴影。

“三股势力”的持续不利影响和地区国家社会发展关系的延续性扭曲使南海地区非传统安全形势的发展还面临着更多的不稳定因素。不仅如此，南海非传统安全形势还深受地区国家信任赤字和大国竞争关系的不良影响。对此，越南学者阮衡山在文章中也予以认同，他认为未来几年南海非传统安全威胁很可能走向更为复杂的态势。^① 鉴于此，区域内国家围绕南海非传统安全展开的互动将面临着更为尖锐的背景结构，而这些国家能否在系列策略性互动进程中构建完善的合作机制及推出富有成效的举措，将直接关乎南海非传统安全问题的治理。

四 区域内国家在南海非传统安全领域的策略性互动

南海地区共有九个国家濒临南海，彼此在南海海上地缘安全利益方面具有显著的重合性。^② 同时，由于海盗、海上恐怖主义、海上走私等非传统安全威胁具有扩散性和无国界特质及海洋安全的一体性，应对南海非传统安全威胁需要中国和东盟南海周边国家展开积极互动，通过彼此协作的途径共同维护南海的稳定和安全。对此，曾任新加坡副总理兼国防及安全统筹部长、现任总统的陈庆炎（Tony Tan keng Yam）也曾谈到：“单个国家的行动是不足以应对这些安全威胁的。海洋不可分割，海上安全则是没有边界的。”^③

（一）东盟国家在南海非传统安全领域的策略性互动

东盟国家在南海非传统安全领域策略性互动与合作展开较早，又可分为东盟整体层面和东盟国家间的双边、多边互动两个层面。在这两个层面，东盟国家所处的策略行动背景存在很大差异。在第一个层面上，东盟国家在东盟整体架构下，受到系列多边机制和原则性规范的影响；在第二个层面上，东盟国家则可根据现实的结构需要及在有利的策略背景中展开更为具体的双边和多边的互动与合作。

^① Nguyen Hung Son, “ASEAN-Japan Strategic Partnership in Southeast Asia: Maritime Security and Cooperation,” in Rizal Sukma and Yoshihide Soeya, eds., *Beyond 2015: ASEAN-Japan Strategic Partnership for Democracy, Peace, and Prosperity in Southeast Asia*, Tokyo: JCIE, 2013, p. 218.

^② 邹立刚：《南海非传统安全问题与安全合作机制》，载《新东方》，2013年第4期，第25页。

^③ Tony Tan, “Maritime Security after September 11,” address on International Institute for Strategic Studies conference, Singapore, June 1, 2003.

东盟作为东南亚地区唯一的国家间组织，在多边框架下，主导着东南亚国家的非传统安全合作机制。东盟关于非传统安全合作的机制建设起步比较早，尚在冷战期间就已经先后发表过《关于应对自然灾害的互相救助宣言》《打击滥用毒品原则宣言》和《组织和控制滥用和非法贩运毒品的东盟地区政策和战略》等一系列合作宣言。冷战后，特别是在非传统安全威胁日益突出的背景下，东盟的系列区域传统安全合作机制相继建立，东盟外长会议、东盟峰会及东盟国防部长会议等东盟组织内的多边机制则成为东盟倡导非传统安全合作的渠道。虽然如此，长期以来东盟主导下的非传统安全合作宣言大多停留在倡导和规划层面，并没有完全落到实处。对此，有学者认为，东盟框架下的这些倡导和机制总体来说执行比较乏力。^① 话虽如此，伴随着东盟寻求建立“政治安全共同体”压力的渐趋增大，东盟国家也开始开展了多种形式的、涉及非传统安全领域的合作与联合演习，在实际上将东盟的倡导落实到实处，而东盟国家全部签署《东盟反恐公约》（ACCT）则为各方深化非传统安全合作奠定了基础。2013年1月22日，东盟秘书处发表声明表示，东盟全体成员国已经全部签署通过《东盟反恐公约》。^② 这无疑将进一步深化东盟以“安全共同体”为目标的非传统安全合作实践。“东盟安全共同体”是东南亚国家在地区实现区域安全的既定方式，也是预判东盟未来应对非传统安全威胁举措的重要参考因素。经过长期的努力，东盟构建“东盟安全共同体”的实践在制度建设和规范分享方面取得了显著成绩，也切实地为成员国加强在非传统安全领域的合作提供了指导。然而，可以肯定的是，东盟在构建“安全共同体”进程中还并未切实有效地缓解和解决非传统安全威胁问题。东盟在非传统安全领域的合作还大多停留在倡议和计划层面，因此东盟主导下的非传统安全合作对缓解南海非传统安全威胁的作用尚且有限。“安全共同体”构想从制度上为东盟国家未来持续加强非传统安全领域的合作赋予了共同角色，加之东盟在实现“安全共同体”目标上有着迫切心理，因此相关国家在东盟框架下就非传统安全议题开展互动将更具有利条件。

在东盟框架下，东盟成员国遵从原则性规范和一系列意向性规范，承认东盟集团在非传统安全议题上的集体利益，但却不必也不会遵循行动一致的原则。事实上，这些国家在东盟框架下，由于对南海非传统安全威胁感知不一，在这一议

^① 韦红：《东南亚地区非传统安全合作机制架构与中国的策略思考》，载《南洋问题研究》，2013年第2期，第2页。

^② 马来西亚是通过此文件的最后一个国家，并已于2013年1月11日提交给东盟秘书处。参见 ASEAN Secretariat News, ASEAN Convention on Counter-Terrorism Completes Ratification Process, January 22, 2013, <http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/asean-convention-on-counter-terrorism-completes-ratification-process>.

题上的互动和合作往往表现出步调不一的特征。正如亚历山大·温特（Alexander Wendt）所言，“如若威胁并不迫在眉睫，行为体就必须付出很大的观念上的努力才能够把自己视为具有共同命运”。^①相反，如果东盟相关成员国在南海非传统安全威胁方面的认知，既有一定相似性，也有明显迫切性，那么相关国家间的互动与合作才可能更具体和更有针对性。以马六甲海域非传统安全威胁为例，印度尼西亚、新加坡和马来西亚作为马六甲海峡沿岸三国，对该海域海盗及其他非传统安全威胁的感知大体相似。鉴于此，这三个国家2004年便实施海上联合巡逻；2005年9月，三国又联合泰国开始在相关海域实施了“空中之眼”的联合空中巡逻。2008年，泰国、马来西亚、印度尼西亚和新加坡四国在曼谷签订了《海上和空中巡逻合作协议》。事实证明，马六甲海峡三国和泰国的互动与合作对遏制马六甲海峡及附近水域的海上犯罪活动有着显著的效果，区域内东盟成员国间的双边或多边合作更为紧密和专一。这虽然对防范地区非传统安全形势恶化产生了一定的作用，也对地区其他国家在南海开展非传统安全领域的合作发挥了一定的示范效应，但并未摆脱“头痛医头、脚痛医脚”的局限性，甚而在某种条件下还受制于相关国家基于能力变化和对南海非传统安全威胁感知变化产生的策略性选择变化。

（二）中国 - 东盟国家在南海非传统安全领域的策略性互动

中国是东盟及其成员国在地区开展非传统安全合作的重要对象。针对南海非传统安全领域，中国和东盟及其成员国的合作大体分为两个层次。第一层次是中国和东盟在南海非传统安全方面的策略性互动，第二层次是中国和东盟相关成员国间在南海非传统安全领域的双边、多边策略性互动。

安全方面大体一致的认知和南海非传统安全威胁的现实紧迫性为中国和东盟在南海非传统安全领域的互动提供了策略性背景。冷战后东盟安全观以“综合安全”、“合作安全”为核心要件和特征，强调以东盟框架下的系列规范为原则，各方通过共同合作来应对区域安全问题和实现区域稳定、和平。通过东盟主导下的地区多边机制，中国就安全问题和东盟及其他相关组织展开了互动，并在20世纪90年代中后期提出了“新安全观”，主张在安全方面实现“互信、互利、平等、合作”。^②中国对“共同安全”、“合作安全”的强调和东盟的安全观具有着很强的重合性和一致性。在安全议题上认知的大体一致，使中国和东盟在审视南海非传统安全问题时有着共同的认识。此一环境下，中国和东盟在南海非传统安全领域的策略性互动在机制构建方面取得了十分突出的成果。

^① [美]亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海：上海人民出版社2000年版，第44页。

^② 《中国代表团向东盟地区论坛提交新安全观立场文件》，中华人民共和国外交部网站，2002年8月1日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t4693.shtml。

中国和东盟围绕南海非传统安全议题的机制构建包括两个方面，既有平台和渠道的搭建，又有制度的建立和完善。东盟-中国“10+1”合作机制是中国-东盟在南海非传统安全领域开展互动和进行相关规划的重要平台，其中包括东盟-中国外长会议、中国-东盟高官会、东盟-中国峰会等对话机制及毒品控制部长级会议、海事磋商机制会议、应对跨国犯罪部长会议等功能性平台。不仅如此，中国和东盟在东盟地区论坛、东盟国防部长扩大会议等场合也有对南海非传统安全议题的互动和沟通。经过双方共同努力，中国和东盟在非传统安全领域合作制度建设方面取得了一系列成绩。中国和东盟在2000年签署了《东盟和中国禁毒合作行动计划》(ACCORD)，在2002年11月签署了《南中国海行为宣言》(DOC)和《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》，在2004年签署了《非传统安全领域合作谅解备忘录》，在2005年签署了《建立地震海啸预警系统技术平台的行动计划》，在2007年签署《非传统安全领域的军事合作协议》等。2014年，中国和东盟共同推动东盟地区论坛通过《加强海空搜救协调与合作声明》及签署《灾害管理合作安排谅解备忘录》，使中国-东盟关于南海非传统安全合作的制度性安排得以进一步发展。

随着中国和东盟在非传统安全领域互动的深入发展，双方对于深化南海非传统安全合作机制持有越来越务实的态度。2013年7月，中国外交部长王毅在文莱斯里巴加湾市出席东盟主持的系列会议时指出，中国和东盟国家海洋合作潜力巨大，双方应推动非传统安全合作不断走实，持续深化在打击跨国犯罪、海上安全等非传统安全领域合作，使中国-东盟海上合作基金发挥应有的作用。^①东盟也在态度上转向务实，同意在全面有效落实《南海各方行为宣言》的框架内就“南海行为准则”展开磋商。作为双方互动的积极结果，中国以倡导的形式明确了东盟在共同维护南海稳定方面的地位和角色。2014年8月9日，中国外长王毅在缅甸内比都出席中国-东盟(“10+1”)外长会后举行的记者会上表示，中方赞成并倡导以“双轨思路”来处理南海争端——也即争议由直接当事国协商解决，南海稳定由中国与东盟共同维护。由此来看，中国进一步明确了东盟在共同维护南海稳定与和平方面的重要角色。

相比第一层次，中国和东盟成员国在南海地区非传统安全领域的双边、多边互动长期并未得到长足发展。这主要表现在两个方面：一是中国和东盟南海有关国家就非传统安全领域的互动和合作有着明显的不平衡特点；二是中国和东盟相关国

^①《王毅出席东盟地区论坛外长会时强调深化非传统安全合作稳步推进预防性外交》，中华人民共和国外交部网站，2013年7月2日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1055331.shtml；《王毅：中国与东盟应促进海上合作》，中华人民共和国外交部网站，2013年7月1日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1054545.shtml。

家在南海非传统安全领域的合作并不具持久性。中国和东盟成员国间在南海非传统安全领域双边和多边互动的不平衡和不持久源于东盟相关国家长期对中国在地区安全事务中角色的偏颇认知和南海纷争为中国和有关方互动塑造的策略背景。长期以来，东南亚国家在与中国对话、合作过程中相对复杂的心理，一部分东南亚国家因对中国发展持有畏惧心理，对中国能否在地区安全中发挥作用比较疑虑。对此，学者张保民（Chang Pao-Min）认为，这些国家对中国的不信任有着深刻的历史、文化和意识形态根源，而这种不信任显然难以轻易消除。^① 因此，虽然中国一再强调无意填充地区的“权力真空”，东南亚部分国家仍将中国的崛起视为地区“威胁”。特别是由于南海争端的存在，越南、菲律宾等南海周边国家还为中国赋予了南海问题“制造者”、南海地区安全“威胁者”和领土“侵略者”的形象。^② 东南亚国家在安全方面对中国的认知，使这些国家一旦和中国在南海发生纠纷、摩擦，即刻转变对互动背景和结构的看法，中国和有关国家在南海的非传统安全合作也就不易持久。例如，中菲国防部防务安全磋商对话在2013年4月举行，距离上一次对话相隔六年之久。虽然如此，中国和越南、印度尼西亚、文莱等南海周边国家就海上非传统安全问题应对开展了互动与合作。例如，中国和越南在北部湾的联合巡航及中国和印度尼西亚签署的“海上合作备忘录”等。

五 区域内国家南海非传统安全合作机制的效果

南海非传统安全威胁的存在和不时反弹有其深刻的政治、安全、经济、社会与文化基础。因此，应对南海非传统安全威胁不仅需要地区国家通盘考虑历史经纬和现实状况，而且急需南海周边国家多管齐下、综合施策与协调合作，共同推进南海非传统安全问题治理的发展和取得实质性效果。

然而，纵观东盟国家间及中国和东盟国家间在南海非传统安全领域的策略性互动，现有互动下的沟通渠道和合作制度安排，虽然有助于地区国家间在南海非传统安全领域合作水平的提升及给南海非传统安全威胁治理带来利好消息，但并未在应对和缓解南海非传统安全威胁方面产生卓有成效的作用。

在东盟框架下，东盟国家在此类议题方面的互动大多还停留在倡议和规划层面，尚未在实践层面产生理想的效果。虽然如此，东盟“安全共同体”构建蓝图仍为成员国在非传统安全领域展开具体合作提供了指针，为这些国家在南海非传

^① Chang Pao-Min, "Vietnam and China: New Opportunities and New Challenges," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 19, No. 2 (August 1997), p. 145.

^② 葛红亮：《中国南海维权与国际形象重塑》，载《太平洋学报》，2013年第4期，第59页。

统安全领域的互动创造了更为有利的条件。东盟成员国间的多边与双边互动及其构建的合作机制在应对南海非传统安全威胁方面发挥着积极效用，但总体来看，由于东盟成员国间的双边或多边非传统安全合作具有注重单一问题领域（例如反海盗等）而不追求多领域综合合作及能力有限的特点，^①并未从根本上提出缓解或消除南海非传统安全威胁的药方。

不可否认，中国-东盟搭建的多个对话平台和构建了一系列的应对该议题的制度安排。然而，与这些令人瞩目的机制性成就相比，中国-东盟在南海非传统安全领域的合作实践才刚刚开始。中国和东盟在南海非传统安全领域的机制建设和实践存在着一组不可忽视的矛盾：在机制建设方面，东盟历来强调自身的主导地位，而非遵从者，而中国也向来尊重东盟在地区框架下的主导地位；但在实践层面，中国作为中国-东盟海上合作基金的提供者，却日渐在双方合作制度实践和应对非传统安全威胁过程中扮演着公共产品主要“提供者”的角色。中国-东盟在南海非传统安全合作领域策略性互动的不对称关系，由于中国以“双轨政策”确认了东盟在共同维护南海安全方面的重要地位，有所和缓，但这仍构成中国-东盟未来在南海非传统安全领域展开互动和开展合作实践的影响因素。由于地区有关国家在安全方面持有对中国畏惧的心理及中国与部分国家间存在着严重的互信赤字，加之不时发生的南海纠纷和摩擦，中国和东盟南海周边成员国间在南海地区非传统安全领域的对话和合作制度构建既不平衡，又难持久，这直接导致中国和有关国家在该领域的合作水平始终受到束缚。有西方学者就视南海争端为南海地区国家间海上安全管理机制形成的最大障碍。^②由此来看，为有效应对南海非传统安全威胁及从南海地区的共同安全高度出发，中国和东盟相关国家在南海非传统安全领域互动中还必须克服有关挑战，持续推动区域内应对南海非传统安全威胁合作机制的进一步完善和在实践中深化在该领域的互动关系及增强合作机制的实效性。

从理论上来看，南海地区国家在非传统安全领域的互动与机制构建并未对地区非传统安全问题产生实质性效果的原因在于，现有的策略性互动环节中存在着系列问题，这些问题使地区国家间的策略性互动与构建的机制并不能在应对非传统安全领域挑战中产生实质性的效果。在阐释这些问题前，有必要就地区国家间的策略性互动流程作梳理。一般而言，地区国家作为行为主体，在一定的策略背景和地区安全结构下形成互动策略，就南海非传统安全议题进行策略性互动。策

^① 韦红：《东南亚地区非传统安全合作机制架构与中国的策略思考》，载《南洋问题研究》，2013年第2期，第3页。

^② Mark J. Valencia, "Regional Maritime Regime Building: Prospects in Northeast and Southeast Asia," *Ocean Development & International Law*, Vol. 31, No. 3 (August 2000), p. 240.

非传统安全与南海地区国家的策略性互动

略性互动所产生的互动效果一方面重新形塑了现有的策略互动背景，使地区国家有可能重新选择互动背景；另一方面也使地区国家自身对互动的学习或改变了它们对非传统安全领域互动的认知，促使这些国家重新开展策略计算，进而引致新的策略互动的开始（如图1所示）。从这一流程来看，地区国家就南海非传统安全合作展开的策略性互动在下述环节存在着不足与问题：

第一，地区国家作为互动主体对南海非传统安全威胁的认知及对彼此的认知存在着不足和偏颇。一方面，地区相关国家并未洞察南海非传统安全威胁长期存

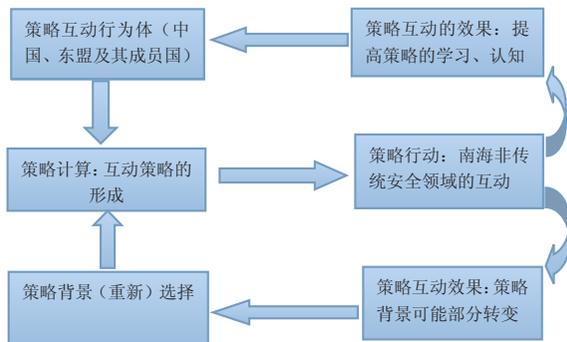


图1 南海地区国家在非传统安全领域的互动流程

在和不时出现的深层次政治安全、经济、社会与文化原因，习惯于采取“头痛医头、脚痛医脚”的应对策略；另一方面，地区部分国家对彼此在地区安全中的角色认知存在着偏差，这既在东盟成员国对彼此角色的看法上得到体现，也在有关成员国对中国在地区安全问题中角色的认知中得到彰显。认知不足和偏颇不仅难以对互动产生积极的指导作用，而且还不利于作为互动主体的地区国家对策略背景作出合适的选择，进而深远地影响着互动的展开与深入。

第二，地区国家在互动中往往只选择在对其有利的策略背景下展开互动与合作。东盟成员国可以在东盟框架下达成一系列原则性规划，并可能在南海非传统安全的个别问题或领域上展开合作，却不愿意在其他问题上展开互动与合作；中国能够和东盟搭建系列沟通平台和建立多项制度性安排及与部分东南亚国家在南海非传统安全领域展开局部性、次区域的合作，却在实践中面临东盟的行动乏力和东盟有关国家互动意愿低下的难题。目前东盟和中国虽然同意在全面落实《南海各方行为宣言》框架下就“南海地区行为准则”展开平等磋商，但从中国和东盟就《南海各方行为宣言》及其指针展开磋商的进程来看，^①“南

^① 关于中国和东盟就《南海各方行为宣言》及其指针的协商过程，可参阅葛红亮：《东盟与南海问题》，载《国际研究参考》，2013年第11期，第5-7页。

海地区行为准则”的再磋商和建立势必也将是一个漫长、充满博弈的过程。不仅如此，鉴于南海问题的久悬未决，西方学者一般认为，现在南海地区存在着难以克服的安全困境。^①这无疑对中国和东盟国家在南海非传统安全领域展开互动与全面有效、深入的合作产生了挑战。

第三，地区国家间在非传统安全领域难以形成一致的共同利益，导致这些国家更多时候在非传统安全领域互动中倾向于原则性倡导和规划，而无约束性执行与实践要求。在东盟集团中，没有任何一个成员国能在政治或经济上处于主导地位，东盟面临传统的集团行动问题，成员国在发展水平和地缘政治环境方面的差异使它们很难在责任分担、资源分配和集体区域安全等方面达成公平的协议。^②中国和东盟在共同维护南海安全方面有着相同利益。但受南海纠纷和地区有关国家间信任赤字的影响，中国和东盟间的共同利益在促进共同行动方面大打折扣。

第四，地区国家在重新计算策略背景后，并没有将现有非传统安全领域互动积累的互信关系和经验“外溢”至非传统安全问题的更广泛领域。中国和东盟国家及东盟成员国间在相关单一领域或次区域的策略性互动中积累的互信关系和有益经验并没有“外溢”至南海非传统安全领域的其他方面。中国和越南在北部湾开展的积极互动并不意味着中国和越南在南海其他海域也能开展非传统安全合作；印度尼西亚、新加坡、马来西亚和泰国在马六甲海域的联合巡逻并未使这些国家在其他海域与其他问题上展开良好互动。互动的单一性和相互区隔使地区国家在南海非传统安全领域的策略性互动实难产生全面、有效的作用。

六 结论

南海地区非传统安全威胁的发展历程及其相关成因揭示了地区非传统安全威胁长期存在和不时抬头的原因，其主要原因在于地区人、社会的发展与自然间关系的扭曲和地区国家政治制度安排、经济发展模式、社会分配安排等表现出的制度性缺陷。鉴于东南亚—南海地区相关国家内“三股势力”依旧猖獗及在经济社会发展、民族宗教等领域问题重重，未来南海非传统安全形势并不容乐观。然而，由于地区国家间现有的策略性互动中存在着一系列不足和问题，现有策略性互动及由此产生的相关的对话、合作机制尚不能从根本上应对地区非传统安全威胁，

^① Ramses Amer, “Dispute Settlement and Conflict Management in the South China Sea: Assessing Progress and Challenges,” in Tran Truong Thuy, ed., *The South China Sea: Towards a Region of Peace, Stability and Cooperation*, Hanoi: The Gioi Publishers, 2011, pp. 267-268.

^② [美]戴维·阿拉斯：《中国-东盟非传统安全合作——区域安全合作的制度化与东亚地区主义的演变》，许丽丽译，载《南洋资料译丛》，2011年第3期，第3页。

因此，东盟国家和中国需要在应对南海非传统安全威胁方面付出更多努力。

东盟是南海地区唯一国家间集团组织，在应对南海非传统安全议题上责任重大。但目前来看，东盟国家在整体框架内关于南海非传统安全领域的互动大多还停留在原则性规划和宣言层面，而相关成员国间在南海非传统相关领域的合作，由于能力有限及合作单一，也未能在应对南海非传统安全方面产生十分显著的效果。为此，如何形塑成员国在南海非传统安全领域的共同利益，及在制度安排方面促进相关国家在该领域展开更多的、更广范围的合作考验着东盟在应对南海非传统安全威胁方面的能力。构建“东盟安全共同体”的蓝图虽然为东盟国家在非传统安全领域的合作提供了指南，但却没有为成员国克服集体行动的逻辑难题寻得答案。在构建“东盟安全共同体”进程中，东盟国家还需克服很多困难，才有可能在共同应对南海非传统安全威胁方面取得实质性成果。

与东盟国家就南海非传统安全领域加强互动与合作是中国区域安全合作的重要内容。但长期以来，中国和东盟在南海非传统安全领域的积极对话及形成的相关制度性安排并未转化为地区非传统安全威胁的实质性好转；而中国和有关国家在南海非传统安全个别领域或次区域开展的互动与累积的信任关系也未能转化为中国和东盟南海周边国家在更广范围、更多领域中的对话与合作。鉴于此，中国在策略上必须多做文章：一是南海争端的存在始终影响着中国和有关国家间的互信关系及对彼此在安全问题上的角色认知，这要求中国既要正视东盟相关国家对此的担忧心理，又要借助此前非传统安全对话与合作建立彼此间的信任关系，积极加强和相关国家在安全防务问题上的合作；二是通过“中国－东盟海上合作基金”将中国－东盟达成的系列制度安排落到实处的同时，还必须积极推动中国和有关国家在个别具体问题与次区域层面就南海非传统安全合作展开双边、多边互动与合作，以实际行动中的实效性来寻求中国和有关国家在南海非传统安全领域合作更大的突破。

当然，南海非传统安全问题的治理不仅仅需要区域内国家在策略性互动与合作上多下功夫，还迫切需要中国和东盟国家从根源上入手，实现人、社会与自然的和谐发展，推进政治、经济和社会发展领域更为完善制度的建立，为应对南海非传统安全威胁找准战略方向。唯有如此，中国和东盟国家才可能为解决南海非传统安全问题寻得有效途径，才有希望实现共同维护南海地区安全与和平的目标。

【收稿日期：2014-09-23】

【修回日期：2015-01-04】

【责任编辑：苏娟】