# 因势利导：化解非传统安全困境的东盟路径*

范佳睿

【内容提要】非传统安全困境存在吗？这种安全困境为何产生？以东盟为中心的东亚区域合作能否将其化解？既往研究通常一分为二地看待国家在传统安全与非传统安全议题中的行为逻辑，用安全困境的理论解释前者，安全化与和合主义等概念描述后者，认为后者更易导向国际合作。新冠肺炎疫情是一次非传统安全危机，然而世界各国却在应对过程中合作乏力、对立加深，这是一种非传统安全困境，各国政策和行为意图的不确定性是其主要原因。冷战后，以东盟为中心的区域合作架构在非传统安全议题上因势利导，增强各国对安全威胁的共同认识，依托既有地区合作机制凝聚共同利益，形成了增强政策和行为意图确定性的“威胁—利益”转化机制，在一定程度上化解了这种非传统安全困境。2020 年 4 月，为应对疫情而召开的“10+3”特别峰会即为例证。东盟国家与中日韩三国对安全利益的共识虽有待增强，但对安全威胁的预估已趋于一致，是化解当下全球性非传统安全困境的一个地区性积极表征。

【关键词】 非传统安全困境；不确定性；新冠肺炎疫情；东盟路径

【作者简介】 范佳睿，北京大学国际关系学院 2018 级博士研究生（北京 邮编：100871）。

【DOI】 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2021.01.005

【中图分类号】 D815.5; D814.1 【文献标识码】 A 【文章编号】 2095-574X（2021）01-0120-34

* 作者感谢《国际安全研究》匿名审稿专家的审稿意见，文责自负。

非传统安全是近几十年国际安全领域的重要概念。有别于传统安全聚焦军事等高级政治领域，非传统安全主要立足于低级政治领域，是将与国家和国民的生存与发展相关的议题统合起来的安全研究范畴。一般而言，传统安全天然具有斗争性和零和性，各国往往在这一领域存在矛盾或对立关系，更关注相对收益，通常将他国或他国的某一特定政策视为自身的安全威胁，国家间甚至常会陷入安全困境。各国面临的非传统安全威胁通常是由自然灾害、环境污染、传染病和恐怖主义等自然条件因素或非国家行为体原因造成的，而非其他国家行为体的军事行为。各国在这一领域的利益更易趋于一致，关心本国的绝对收益，希望尽快克服这些非传统安全威胁，维护本国的发展与稳定。因此，非传统安全领域的国家间关系一般不是相互对立的，立足于非传统安全的国际合作也更易建立和推进，各国倾向于携手应对共同的非传统安全挑战。中美近二十年来的双边关系就反映了这一特点。2001 年 1 月，小布什（George Walker Bush）总统上台后，中美两国在导弹防御系统等传统安全议题上出现严重分歧，美方甚至一度将中国界定为“战略竞争对手”（strategic competitor）。尤其是在 2001 年 4 月中美南海撞机事件后，中方多次向美方提出严正交涉，美国海军还曾在事发后以“监控局势发展”为由，派遣三艘驱逐舰前往海南岛附近游弋和停留，双边关系一度陷入紧张。[①] 但九一一恐怖袭击事件的发生，却突然将“反恐”这一非传统安全议题的战略优先性提升到了更为显著的位置，世界范围内各层级和各领域的反恐合作广泛铺开，中美两国也以此为契机，在国际、东亚和东南亚立足于反恐开展深入合作，双边关系在此后的很长一段时间得到了很大改善。无独有偶，进入 21 世纪第二个十年后，“中国威胁论”和“修昔底德陷阱”等论调在美国学界和政界甚嚣尘上，中美关系又开始向消极方向发展，甚至一度陷入传统安全困境，而双方在共同应对气候变化方面的合作，则成为乏善可陈的中美关系大背景下互动成效相对较好的少数领域之一。在奥巴马政府时期，多边气候外交被视为“中美两国双边关系的新支柱”、[②] “两国合作伙伴关系的长久遗产”[③] 和“构建中美新型大国关系

① 参见唐家璇：《回忆 2001 年中美南海撞机事件（上）》，载《党的文献》2009 年第 5 期，第 15-23 页；唐家璇：《回忆 2001 年中美南海撞机事件（下）》，载《党的文献》2009 年第 6 期，第 21-28 页。

②《中美元首气候变化联合声明》，人民网，2015 年 9 月 26 日， http://cpc.people.com.cn/big5/n/2015/0926/c64094-27637467.html。

③《中美元首气候变化联合声明》，人民网，2016 年 4 月 1 日，http://world.people.com.cn/n1/2016/0401/c1002-28244346.html。

的一大亮点”，[①] 即使是在特朗普当选美国总统并于 2017 年退出《巴黎协定》后，以加利福尼亚为代表的美国州政府，依然在节能减排方面积极努力，并与中国保持着较高程度的双边对话与合作。[②]

然而，表面上非零和且更易促进合作的非传统安全议题，却不能促进国家间的合作，现阶段为应对新型冠状病毒肺炎（COVID-19）的全球传播开展的国际合作即为相对失败的案例。全球层面，自疫情暴发以来各国合作乏善可陈，对立加深，“大难临头各自飞”，尤其是就疫情源头等问题相互指责攻击，推卸责任。美国拒绝向世界卫生组织缴纳会费，并于 2020 年 5 月 29 日中止了与该组织的关系，全球公共卫生治理出现领导力赤字。地区层面，欧洲抗疫合作陷入推进乏力的困境，意大利等国在国内疫情暴发阶段无法得到欧盟其他成员国的有力援助。双边层面，以美国为代表的西方国家在疫情暴发初期对中国的应对冷眼旁观，并就势在新冠病毒的源头、中国政府的治理能力、中国国内的信息透明度等方面，对中国进行长期的污名化指责。疫情这一全球性的非传统安全危机，不仅没有改善中美间自 2018 年即开始向消极方向发展的双边关系，反而使两国间的互动雪上加霜，双方关系走向了更为深层次的对立。种种现象均对非传统安全议题更易导向国际合作的主流学理和政策判断带来了不小冲击。在这种背景下，东盟与中日韩（10+3）抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议 2020 年 4 月 14 日以视频方式召开，[③] 反而体现出相对良好的地区合作态势。新冠肺炎是近期全球大规模流行的传染疾病，属于一次非传统安全危机；当前世界各国尤其是各大国间围绕这一议题合作陷入“瓶颈”、斗争日趋激烈的状态，则符合安全困境的基本特征，可以被界定为一种非传统安全领域的安全困境。

本文以全球抗疫合作以及东盟与中日韩的“10+3”特别峰会为背景，探索非传统安全困境为何产生，以东盟为中心的区域合作架构何以在一定程度上将其化解。

① “The 8th Round of China-US Strategic and Economic Dialogue Holds Special Joint Conference on Climate Change,” 中华人民共和国驻美利坚合众国大使馆，2016 年 6 月 6 日，http://www.china-embassy.org/eng/zgyw/t1370522.htm。

② 参见 Nicholas Stern, “Nicholas Stern and Bob Ward Respond to President Trump’s Announcement about the Paris Agreement on Climate Change,” The GRICC Commentaries, June 1, 2017；汪燕辉：《波恩气候谈判：首次没有“美国角”的大会，中国如何做引领者？》，南方周末，2017 年 11 月 15 日，http://www.infzm.com/content/130687，转引自施榕：《全球规范体系转型与中美新型大国关系的构建——以气候合作为例》，浙江大学硕士学位论文，2018 年 5 月 28 日。

③ 《外交部：东盟与中日韩（10+3）抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议达成三方面共识》，新华网，2020 年 4 月 15 日，http://www.xinhuanet.com/2020-04/15/c_1125856056.htm。

文章包括以下几部分：第一部分围绕非传统安全合作的主题，梳理既有研究成果；第二部分基于安全困境的概念及理论，将当前全球在共同应对疫情方面出现的合作危机，界定为一种非传统安全困境，并将其归因于各国政策和行为意图的不确定性；第三部分论述东盟通过增强确定性化解安全困境的区域非传统安全合作动力机制；第四部分以 2020 年 4 月的“10+3”抗疫特别峰会为例，论述东盟路径下区域非传统安全合作转危为机的具体方式；第五部分总结本文的核心观点及研究意义。

## 一 非传统安全合作的研究述评

安全（security）是国际关系的核心概念，指“客观上不存在威胁的状态和主观上免于恐惧的感觉”。[①] 非传统安全（non-traditional security）是安全研究相对较新的议题，指“一切免于由非军事武力所造成的生存性威胁的自由，是行为体间的优态共存（superior co-existence）”。[②] 非传统安全议题往往具有非军事性、不对称性、跨国性、扩散性及综合性等特征，是一种广义的、复合的、多维度的安全形态，[③] 反映了国际关系的时代变迁对安全议题、状态、目标和应对带来的深刻影响。[④]

非传统安全的议题是安全研究领域的重要分支。理查德·乌尔曼（Richard H. Ullman）最早将贫困、疾病、自然灾害和环境退化等问题纳入了安全研究范畴。[⑤] 在此后的理论研究中，哥本哈根学派基于“安全化”（securization）概念对构成安全的问题进行了解构和拓展，代表人物巴里·布赞（Barry Buzan）提出“安全互构说”，[⑥] 扩大了非传统安全威胁的来源和指涉对象，并创立地区安全复合理论（RSCT），

① Arnold Wolfers, “ ‘National Security’ as an Ambiguous Symbol,” *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, 1952, pp. 481-502.

② 余潇枫主编：《非传统安全概论（第二版）》，北京大学出版社 2015 年版，第 31 页。

③ 余潇枫、王梦婷：《非传统安全共同体：一种跨国安全治理的新探索》，载《国际安全研究》2017 年第 1 期，第 4-25 页；余潇枫、甘均先：《重塑“安全文明”：非传统安全研究——余潇枫教授访谈》，载《国际政治研究》2016 年第 6 期，第 127-145 页。

④ 朱锋：《“非传统安全”解析》，载《中国社会科学》2004 年第 4 期，第 139-146 页。

⑤ Richard H. Ullman, “Redefining Security,” *International Security*, Vol. 8, No. 1, 1983, pp. 129-153.

⑥ [英] 巴里·布赞、[丹麦] 琳娜·汉森：《国际安全研究的演化》，余潇枫译，杭州：浙江大学出版社 2011 年版，第 203-227 页；[英] 巴里·布赞、[丹麦] 奥利·维夫、[丹麦] 迪·怀尔德：《新安全论》，朱宁译，杭州：浙江人民出版社 2003 年版；[英] 巴里·布赞：《人、国家与恐惧：后冷战时代的国际安全研究议程》，闫健、李剑译，北京：中央编译出版社 2009 年版。

从层次（levels）和领域（sector）两方面入手，纵向上将安全的指涉从国际体系延伸到个人，横向上将安全细分为军事、政治、经济、社会和环境等不同领域。戴维·鲍德温（David A. Baldwin）在军事安全之外强调经济、环境、身份和社会等其他不同形式的非军事安全，并从七个维度丰富和发展了安全的概念。[①] 基于此，议题领域的研究进一步拓宽了非传统安全议题的覆盖范围。麦莉·安东尼（Mely Caballero Anthony）等人对气候变化、能源危机、传染病、自然灾害、信息安全和跨国犯罪等非传统安全威胁进行了梳理和界定。[②] 安东尼·马斯（Anthony Masys）强调网络安全、海洋安全、经济安全和人的安全等安全威胁的跨国性。[③] 近年来，中国的非传统安全研究也发展起来，主要包括“和合主义”[④] 和“可持续安全论”[⑤] 等几种路径。

对于非传统安全合作出现困局的原因，学界主要从如下视角进行阐释：

第一，合作困境的原因。沙哈尔·哈梅里（Shahar Hameiri）等认为，非传统安全最显著的特点，是行为体将特定问题的治理从国家层次调整至新的空间和领土视域，并尝试改造国家机构，而各国在应对传染病、气候变化和跨国犯罪等非传统安全问题上遇到的合作困境，则应被归咎于主权国家治理能力不足以及国家治理形式变革和治理规模扩展的表现，因此国际社会应创建跨越国家边界的治理模式，将国家机构纳入多层次、区域性或全球性的监管治理网络，而不是通过超国家组织进行治理，各国社会政治的竞争决定了这些跨国非传统安全治理制度的运作结果。[⑥] 余潇枫认为，“资源性”安全困境是冷战后凸显的非军事领域安全困境的主要特征，

① David A. Baldwin, “Security Studies and the End of the Cold War,” *World Politics*, Vol. 48, No. 1, 1995, p. 141; David A. Baldwin, “The Concept of Security,” *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, 1997, p. 23.

② Mely Caballero Anthony, *An Introduction to Non-Traditional Security Studies: A Transnational Approach*, London: Sage Publication Ltd, 2016.

③ Anthony Masys, *Exploring the Security Landscape: Non-Traditional Security Challenges*, London: Springer, 2016.

④ 余潇枫、章雅荻：《和合主义：国际关系理论的中国范式》，载《世界经济与政治》2019 年第 7 期，第 49-76 页；余潇枫主编：《非传统安全概论（第二版）》，北京大学出版社 2015 年版；余潇枫、王梦婷：《非传统安全共同体：一种跨国安全治理的新探索》，载《国际安全研究》2017 年第 1 期，第 4-25 页。

⑤ 刘江永：《从国际战略视角解读可持续安全真谛》，载《国际观察》2014 年第 6 期，第 10-17 页。

⑥ Shahar Hameiri and Lee Jones, *Governing Border-less Threats: Non-traditional Security and the Politics of State Transformation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015; Shahar Hameiri and Lee Jones, “The Politics and Governance of Non-Traditional Security,” *International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 3, 2013, pp. 462-473.

相对于传统安全领域的“军备性”安全困境，非传统安全威胁是跨越国界、超越主权的，具有资源性紧张与冲突的特征，因此多元多边合作是消解“资源性”安全困境、建立“非传统安全共同体”的有效途径。①

第二，区域合作模式趋同。佩妮西·弗洛里斯特拉（Pennisi di Floristella）分析了欧盟和东盟两个不同的区域性组织在应对相同的非传统安全挑战时的反应，指出虽然欧盟的规范性和机制化程度更强，东盟则更突出非正式性和协商一致原则，然而新技术作为外生因素带来的非传统安全威胁，则是两个组织的规范和运作方式转变的共同催化剂，使两个具有独特安全进程的区域出现了治理模式趋同的现象。②

第三，非传统安全威胁影响安全合作。安东尼·马斯强调非传统安全威胁具有跨国性，不仅会对作为个体的人构成威胁，更严重威胁各个国家的安全，并在增强全球关键性的基础设施建设和供应链安全等方面存在不确定性。③ 李开盛认为，当非传统安全问题导致的新兴共同威胁，已严重到大于两国因不信任而导致的相互威胁时，两国就有可能会结成联盟甚至建立安全共同体以共同应对这种威胁。④ 陆忠伟认为，鉴于有些非传统安全问题是从传统安全问题中演变或衍生而来的，因而在类似东南亚这种存在传统安全困境的地区，各国间的传统安全矛盾将会直接影响非传统安全合作。⑤

对于以东盟为中心的东亚区域架构中针对非传统安全合作的动力机制，学界分为几种研究视角。

第一，从影响因素出发，麦莉·安东尼等将非传统安全视为亚洲面临的复杂而微妙的挑战，并基于系统性层次分析梳理了全球、地区、国家和社会等不同层次的利益攸关方，围绕各国关于非传统安全的政策互动，指出各层级的全球治理主体在

① 余潇枫、王梦婷：《非传统安全共同体：一种跨国安全治理的新探索》，载《国际安全研究》2017 年第 1 期，第 4-25 页；余潇枫、甘均先：《重塑“安全文明”：非传统安全研究——余潇枫教授访谈》，载《国际政治研究》2016 年第 6 期，第 127-145 页。

② Pennisi di Floristella, “Are Non-traditional Security Challenges Leading Regional Organizations towards Greater Convergence? The EU and ASEAN Security Systems in Comparative Perspective,” *Asia Europe Journal*, Vol. 11, No. 1, 2013, pp. 21-38.

③ Anthony Masys, *Exploring the Security Landscape: Non-Traditional Security Challenges*, London: Springer, 2016.

④ 李开盛：《威胁与安全共同体的形成：对沃尔特理论的几点修正》，载《世界经济与政治》2008 年第 10 期，第 23 页。

⑤ 陆忠伟：《非传统安全论》，北京：时事出版社 2003 年版，第 36 页。

应对这一挑战时的政策成败，直接影响了非传统安全的治理效果。[①] 魏玲认为东亚安全主要是主权安全和发展安全，尤其是非传统安全合作应成为提升人民福祉的优先领域，而以东盟为中心的东亚合作具有的协商一致、低制度化和循序渐进等特征，这是对周边缺乏战略互信的国家产生吸引力的主要原因。[②]

第二，围绕非传统安全治理中的特殊主体，艾林·齐默尔曼（Erin Zimmerman）强调智库在亚洲非传统安全治理中的独特作用，智库往往能够通过界定、塑造、重构和管理非传统安全问题，较为成功地控制非传统安全领域的政治话语权，并通过这种方式将自己嵌入到现有的地区安全治理流程当中，从而重新定义安全在 21 世纪的实质性内容。[③] 劳拉·艾利森（Laura Allison）注意到了东南亚民间社会对区域非传统安全治理的参与，但亦指出其参与程度有限，认为应当将审议与参与过程相结合，以及承认跨界安全问题应超越以国家为中心的治理路径这两个核心议题，纳入东盟自金融危机后即开始推动的“以人为本”的区域治理理念当中。[④]

第三，对于合作的具体方式，陈寒溪强调本地区合作模式的开放性、非排他性和渐进性，认为正是这种方式改变了过去以军事同盟为主的地区安全架构，建立起国家间的相互信任，从而实现了本地区的共同安全和综合安全。[⑤] 苏浩指出，以东盟地区论坛为代表的东亚安全合作机制通过推动合作安全，即秉持不同安全利益的国家出于维护地区和平与稳定的共同考虑，通过对话和磋商建立起来的一种安全合作模式，合作安全使本地区原本的“哑铃”型、对抗式的安全结构，演变为“橄榄”型的安全共同体。[⑥]

---

① Mely Caballero Anthony, “Non-traditional Security in Asia: Issues, Challenges, and Framework for Action,” Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2013.

② 魏玲：《东亚安全秩序的不确定性：现代性与后现代性的对冲》，载《外交评论》2017 年第 1 期，第 43-63 页；魏玲：《规范·制度·共同体——东亚合作的结构与方向》，载《外交评论》2010 年第 2 期，第 67-81 页。

③ Erin Zimmerman, *Think Tanks and Non-Traditional Security: Governance Entrepreneurs in Asia*, *Critical Studies of the Asia-Pacific*, New York: Palgrave Macmillan, 2016.

④ Laura Allison and Monique Taylor, “ASEAN’s ‘People-Oriented’ Aspirations: Civil Society Influences on Non-Traditional Security Governance,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 71, No. 1, 2017, pp. 24-41.

⑤ 陈寒溪：《东亚的合作安全》，载阎学通、金德湘主编：《东亚和平与安全》，北京：时事出版社 2005 年版，第 365-403 页。

⑥ 苏浩：《从哑铃到橄榄：亚太合作安全模式研究》，北京：世界知识出版社 2003 年版，前言第 21 页；苏浩：《东亚整合的艰难之路：“平轴”—“胡桃”—“双核”模式的建构》，北京：世界知识出版社 2018 年版。

第四，基于对合作效果的评估：彼得·卡赞斯坦（Peter J. Katzenstein）等根据折衷主义（eclecticism）的解释路径，认为各国在参与本地区非传统安全合作的过程中不仅考虑到了成本与收益，还通过多渠道对话与协商达到了增进地区互信的目标，东盟倡导建立信任过程就是案例。[①] 阿米塔夫·阿查亚（Amitav Acharya）认为，东盟能将“东盟方式”扩展至整个亚太区域的安全对话领域，包容了异质甚至冲突性的观点，域外大国为避免自身被孤立，也通过将支持“东盟方式”保持在东亚合作中的参与度，形成了“亚太方式”，使本地区朝安全共同体的方向发展。[②] 王竞超从区域公共产品的视角，分析了本地区海洋、环境、金融和粮食安全等几个非传统安全合作具体领域内多边机制的积极作用，但也指出这些机制绝大部分还存在制度化程度较低或缺失等问题。[③]

本文基本认可上述研究对于非传统安全合作困局的几个原因追溯，也赞同他们对以东盟为中心的东亚区域架构中非传统安全领域合作特征的基本判断；然而，这些论著虽然已经对非传统安全合作的进展或困境进行了较好的界定、溯源和评估，但却普遍缺乏将非传统安全合作视为一个安全领域的议题，基于安全议题的本质属性和特有研究路径进行的分析，尤其是缺乏对这一领域内合作困境的产生和化解进行的有力解释。非传统安全虽然在特征上有别于传统安全，然而因其直接关系各国及各国公民的生存与安全，所以归根结底仍具有传统安全议题的某些本质特征。这些特征的突出表现形式之一是：与传统安全议题相比，非传统安全议题一般属于低级政治领域，但各国在处理这些安全问题时，却仍无法完全摆脱国家制定安全政策时更关注相对收益的固有思维模式；学者在分析各国的非传统安全合作进程时，亦无法完全跳脱出“以原子主义为特征的本体论局限、以二元对立为特征的方法论局限和以西方中心为特征的价值立场局限”。[④]

---

① Peter J. Katzenstein and Allen Carlson, *Rethinking Security in East Asia*, Palo Alto: Stanford University Press, 2004, p. 114.

② [加拿大] 阿米塔·阿查亚：《建构安全共同体：东盟与地区秩序》，王正毅、冯怀信译，上海：上海人民出版社 2004 年版；Amitav Acharya, “Ideas, Identity, and Institution-Building: From the ‘ASEAN Way’ to the ‘Pacific Way’?” *The Pacific Review*, Vol. 10, No. 3, 1997, pp. 342-343。阿查亚将“东盟方式”总结为四个层面的规范：不使用武力与和平解决争端、区域自主、不干涉国家内部事务、抵制多边军事联盟或协定，并认为东盟各国通过区域化合作不断社会化过程，使这些原则逐渐成为地区成员国的行为规范。

③ 王竞超：《东亚非传统安全多边合作机制研究》，武汉：武汉大学出版社 2016 年版。

④ 余潇枫、甘均先：《重塑“安全文明”：非传统安全研究——余潇枫教授访谈》，载《国际政治研究》2016 年第 6 期，第 127-145 页。

安全研究的本质是一种相对二元的思维模式，其关键点在于找到损害安全的对立面是什么，威胁来自于哪里，应当消灭什么、克服什么、化解什么才能实现安全。传统安全领域的威胁往往来自其他国家行为体，而非传统安全领域的威胁则一般来自于恐怖组织、自然灾害、传染病和气候变化等非国家行为体或客观自然条件。然而“随着大量复杂多变的非传统安全问题出现，以‘非军事性’为特征的‘资源性’安全困境日益凸显，冲击着各国政府及跨国组织的现有安全政策和安全机制”。[①] 当前国际层面的疫情扩散是一次全球性的非传统安全危机，对各国公民的生命安全构成威胁，还导致世界范围内和以欧洲为代表的地区层面，出现了国际合作乏力、国家间斗争加剧甚至相互指责的反常情况。这在一定程度上模糊了过去人们对于传统安全与非传统安全威胁来源的区分，因而使从前在思维方式和研究方法上对这二者的固有区隔出现了杂糅。因此，本文基于国际安全的本质属性，尝试借助传统安全研究中安全困境的分析框架，探索此次非传统安全困境的成因。

## 二　非传统安全合作的危机界定：由不确定性引发的安全困境

安全困境（security dilemma）是指一国为保障自身安全而采取的措施反而降低了他国的安全感，促使他国也采取相应的安全举措予以回应，导致本国陷入更加不安全的境地。亚历山大·温特（Alexander Wendt）认为，在国际社会的无政府状态下，安全困境即为三种无政府文化中霍布斯文化在现实国际关系互动中的典型表现。[②] 约翰·赫兹（John H. Herz）是首先将安全困境概念引入国际关系研究的学者，他将安全困境细化为“核武困境”和“生存困境”两种类型，并提出了护持和普世主义两种理论。以“核武困境”为代表的传统安全领域是安全困境研究的主要议题，但赫兹同时也关注到了其他低级政治安全的问题，并将其提出的“生存困境”界定为：人类享受科技进步的同时所面临的环境、生态及人口问题等，是国际关系领域的长期利益与短期利益、生存权与发展权、科技进步与环境容纳力之间众多困境的总和，使世界陷入了人口爆炸、资源枯竭、环境恶化及军备竞赛等一系列关乎

① 余潇枫、王梦婷：《非传统安全共同体：一种跨国安全治理的新探索》，载《国际安全研究》2017 年第 1 期，第 4-25 页。

② [美] 亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海：上海世纪出版社 2014 年版，第 244-307 页。

人类生存的困境。[①] 这可以被视为是对非因核武器等传统安全问题所引发的安全困境的最早描述。

本文基于既往研究对“安全困境”的界定，将“非传统安全困境”定义为：在国际社会的无政府状态下，由于全球治理主体长期缺位，现有治理体系缺乏权威，国家、次国家或个人等行为体无法很好地共同应对具有跨国性和扩散性的非传统安全威胁；当单个行为主体独立应对这些由自然因素或客观条件变化等多由非人为因素造成的非传统安全威胁时，就需要依据各自的国情制定自助性的对内或对外政策；在这个过程中，某些国家旨在缓解自身的非传统安全危机，维护或重塑本国非传统安全环境的政策或行为，却可能会由于更关注本国的相对收益、转嫁国内矛盾、政策阐释不利、治理手段欠妥等有意或无意的原因，导致其他也正面临同一非传统安全威胁的国家或相关方处于更加不安全的境地。

基于传统安全困境的概念，既往学者曾围绕导致其出现的原因发展出了许多研究分支。阿兰·柯林斯（Alan Collins）将这些原因归纳为四种基本类型，认为它们分别强调了诱发安全困境的不同决定性因素：[②] 第一，安全困境的结果。罗伯特·杰维斯（Robert Jervis）、约翰·米尔斯海默（John J. Mearsheimer）和巴里·布赞等强调，安全困境是因一国无意间采取的行动造成他国安全遭受损害的结果。杰维斯认为，当国家采取措施增加自身安全的行为，却被他国视为有损于本国安全进而产生螺旋效应时，安全困境就出现了；安全困境不能解除，但是可以缓解。[③] 米尔斯海默指出，安全困境的实质是，国家用来增加自己安全的测度标准，常常会减少他国的安全测度，因而大国注定会进行激烈竞争以谋求安全。[④] 第二，安全困境的自我挫败性（self-defeating）。罗伯特·利珀（Robert Lieber）和巴里·波森（Barry Posen）等强调，如果一国为寻求自身安全所采取的行为反而使这个国家陷入更不安全的境

① John H. Herz, “Political Realism Revised,” *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 1981, p. 182.

② Alan Collins, *The Security Dilemma and the End of the Cold War*, Keele, UK: Keele University Press, 1997, pp. 11-14. 本文基于柯林斯的最初分类，并参考如下两文对柯林斯分类的整理，又进行了补充和丰富：员欣依：《从“安全困境”走向安全与生存——约翰·赫兹“安全困境”理论阐释》，载《国际政治研究》2015 年第 2 期，第 107 页；尹树强：《“安全困境”概念解析》，载《现代国际关系》2003 年第 1 期，第 57-61 页。

③ Robert Jervis, “Cooperation Under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2, 1978, pp. 167-214; Robert Jervis, “Realism, Game Theory, and Cooperation,” *World Politics*, Vol. 40, No. 3, 1988, p. 317.

④ [美] 约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，王义桅、唐小松译，上海：上海人民出版社 2008 年版，第 38 页。

地，那么安全困境就产生了。利珀认为，国家增加权力的行为并不必然增加它们的安全，因为邻国和对手也会诉诸同样的手段，所以国家加强军备的行为实际上提高了各国面临的潜在威胁的水平，导致了所有国家面临更加不安全的环境。[①] 第三，意图的不确定性（uncertainty）。赫伯特·巴特菲尔德（Herbert Butterfield）、尼古拉斯·惠勒（Nicholas Wheeler）和肯·布斯（Ken Booth）等指出，安全困境是由于国家间互动时，各方均无法确切地知道对方的行动意图而产生的恐惧感所导致的一种现象。巴特菲尔德将安全困境称为“霍布斯恐惧的困境”，[②] 认为各国皆因无法了解别国的真正意图而导向了现实的恐惧感，虽然你对别国根本无伤害之意，但因双方无法确知对方意图，因而都无法避免地以为对方是敌意和无理性的，进而都不肯做出可以使大家均能获得安全的彼此保证，军备竞赛的升级即为这种困境的产物。惠勒和布斯更进一步指出，一国的军备行为到底是出于防御还是进攻的目的，这在他国的认识中存在无法决断的不肯定性（unresolved uncertainty），这是界定安全困境的首要特性。[③] 第四，政策选择的两难境地。理查德·斯莫克（Richard Smoke）认为安全困境是指无论一国在保卫本国安全的问题上是有所作为还是无所作为，均会导向无法令人满意的消极结果，即不论国家怎么做，都会最终陷入一种更加不安全的绝望境地。[④]

结合柯林斯归纳的四种溯因，本文尝试将当前国际抗疫合作中出现的困局与它们逐一对应，以期为当下新冠肺炎疫情导致的非传统安全困境找到一个更具体的概念对照和溯源框架。柯林斯分列出的四种安全困境类型，均突出了导致安全困境的某一决定性的因素或特征，其中前两种属于结果导向的思维，后两种属于原因导向的路径。

首先，以结果导向界定安全困境的方式并不适用于当下。各国虽已在外交辞令、合作互动、物资管控和人员流通等方面，显露出了有损对方利益的斗争特性和自我挫败的消极属性，这反映出当前全人类在抗疫进程中所面临的危机，已属于安全困

① Robert Lieber, *No Common Power: Understanding International Relations*, New York: Pearson, 1991, pp. 5-6.

② Herbert Butterfield, *History and Human Relations*, New York: Collins, 1951, p. 21.

③ Nicholas J. Wheeler and Ken Booth, “The Security Dilemma,” in John Baylis and N. J. Rengger, eds., *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World*, Oxford: Clarendon Press, 1992, p. 30.

④ Richard Smoke, “A Theory of Mutual Security,” in Richard Smoke and Andrei Kortunov, eds., *Mutual Security: A New Approach to Soviet -America Relations*, London: Macmillan, 1991, p. 76.

境的研究范畴。但国际层面和欧洲、亚洲、非洲等地区范围的抗疫合作仍在进行中，合作结果尚不明朗，因此若以结果导向的分析路径进行界定和解析，未免为时过早。但与此同时，新冠肺炎疫情具有传染性强和传播速度快等特征，是全球亟须共同面对的非传统安全挑战，因而对这一领域的合作困境成因进行分析，并以此提出更有针对性的化解路径又刻不容缓。

其次，最后一种所强调国家政策选择两难性的路径也不完全适用。非传统安全的威胁主要来自客观物质条件而非其他敌对的国家行为体，一国应对非传统安全威胁的政策，也大都会导向相对积极的成果，只是改善的程度有大小强弱之分。在此次抗疫的过程中，由于疫情突发、传播速度迅猛，各国当前均已结合本国疫情和国情制定了较有针对性的政策，并已投入了较大的人力、物力和财力应对疫情，中国、新加坡等国家也已产生了相对有效的抗疫成果。更为重要的是，相比因本国政策被他国误解而产生安全困境带来的困扰，各国目前还是更为关心各自国内的抗疫效果，抗疫政策基本都是迅速果决的，甚至还会根据情况不断变化，很少出现为考虑他国反应，而在抗疫政策制定方面踌躇不决的情况。

相较于其他三种解释路径，本文认为意图的不确定性，对当前各国在国际抗疫中面临的非传统安全困境更具有解释力。不确定性（uncertainty）是政治心理学和社会学等学科的重要概念，在国际关系中亦有研究分支。[①]

在理论研究层面，杰维斯基于对安全困境的界定，突出强调了意图的不确定性对于诱发安全困境现象的决定性影响。[②] 唐世平将不确定性作为国际关系的原

① 不确定性（uncertainty），或称信息的不完全性（incomplete information）。在国际关系理论对不确定性的研究中，较为权威的包括：Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1976; Brian C. Rathbun, “Uncertain about Uncertainty: Understanding the Multiple Meanings of a Crucial Concept in International Relations Theory,” *International Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 4, 2007, pp. 533-557; David M. Edelstein, “Managing Uncertainty: Beliefs about Intentions and the Rise of Great Powers,” *Security Studies*, Vol. 12, No. 1, 2002, pp. 1-40; Keisuke Iida, “Analytic Uncertainty and International Cooperation: Theory and Application to International Economic Policy Coordination,” *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 4, 1993, pp. 431-457; James D. Morrow, “Capabilities, Uncertainty, and Resolve: A Limited Information Model of Crisis Bargaining,” *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 4, 1989, pp. 941-972；田野：《关于国际政治经济中的不确定性的理论探讨》，载《国际论坛》2000 年第 4 期，第 62-67 页；唐世平：《一个新的国际关系归因理论——不确定性的维度及其认知挑战》，载《国际安全研究》2014 年第 2 期，第 3-41 页。

② Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2, 1978, pp. 167-214.

因变量，并围绕这一概念建立起一个系统性的归因框架，认为能力、意图、利益和决心四个内部维度及一个外部的环境维度对理解他人行为必不可少，而不确定性这一要素在其中的任一维度均发挥作用，不仅能造成某一独立维度的认知困难，这些因素间的互动也会加剧对人类认知的挑战。[①] 李少军则将不确定性视为国际关系发生和发展的干扰变量，强调国际关系的社会性和系统性、观念不能直接观察的特点、系统效应的复杂难解等因素，均会不可避免地导致信息的不完备和推论的不确定性。[②]

在地区合作中，魏玲将不确定性引入了东亚合作的研究范畴，认为东亚安全秩序的不确定性从根本上讲是理念的不确定性，而思考如何构建关照他者的体系价值，包容广泛的差异性，才是走出安全困境的根本之道。[③]

在非传统安全研究的视域下，饭田敬辅（Keisuke Iida）将不确定性区分为“战略的不确定性”（strategic uncertainty）、“分析的不确定性”（analytic uncertainty）和“随机型不确定性”（stochastic uncertainty），他虽强调战略的不确定性主要用于描述威慑或军控谈判等高级政治领域的行为体互动，但也指出不确定性并非只出现于高级政治领域，在其他低级政治领域也同样存在。[④] 余潇枫更进一步指出，非传统安全的理论研究亦受到以二元对立为特征的方法论的局限，难以超越传统安全研究的国家本位立场，致使西方非传统安全理论在超越传统安全困境的同时又陷入新的安全困境。[⑤] 方长平亦强调，非传统安全除了跨国性和蔓延性的特征外，还具有很强的突发性与不确定性。[⑥]

新冠肺炎疫情即为当下最为棘手的非传统安全威胁，而各国在抗疫合作中出现的非传统安全困境，则是由于各国对彼此的政策和行为意图的不确定性导致的，这

① 唐世平：《一个新的国际关系归因理论——不确定性的维度及其认知挑战》，载《国际安全研究》2014 年第 2 期，第 3-41 页。

② 李少军：《国际关系研究中的确定性与不确定性》，载《世界经济与政治》2015 年第 6 期，第 23-38 页。

③ 魏玲：《东亚安全秩序的不确定性：现代性与后现代性的对冲》，载《外交评论》2017 年第 1 期，第 43-63 页。

④ Keisuke Iida, “Analytic Uncertainty and International Cooperation: Theory and Application to International Economic Policy Coordination,” *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 4, 1993, pp. 431-457.

⑤ 余潇枫、甘均先：《重塑“安全文明”：非传统安全研究——余潇枫教授访谈》，载《国际政治研究》2016 年第 6 期，第 127-145 页。

⑥ 方长平、熊冰由页：《东亚非传统安全合作探究》，载《教学与研究》2007 年第 9 期，第 58-63 页。

种不确定性来源于客观和主观两个层面。

从客观上讲，新冠肺炎本质上是一种疾病，在相当程度上具有自然而非人为层面的不确定性，即病毒在什么时候发生、以何种面目出现、危害性大小、是否会变异等因素均是人类无法掌控的，因而这一非传统安全威胁本身，就具有很强的不确定性。同时，鉴于新冠肺炎疫情的传染性强、传播速度较快、在各国内部和跨国层面的扩散均呈现出迅疾而凶险的特征，迫使各国在出台国内和国际应对举措时不得不非常紧急。此次疫情波及世界各国的时间有早有晚，不同地区和国家受到疫情影响的严重程度亦有大有小，疫情在全球波及面上存在时间差和空间差，因此，各国应对疫情的国际和国内政策，在本就紧急的情况下始终处于不断变化之中。各国不仅在步调和节奏上很难统一，更无暇顾及本国政策的国际交流和释疑。这种客观情况，对世界各国相互了解彼此的政策和行为意图构成了不小的现实障碍。

从主观上讲，处于相同安全威胁之中的国际互动单元之间政策和行为意图的不确定性，是由国际社会的无政府状态造成的，而病毒本身客观具有的不确定性，则会在国际社会的无政府状态下被放大，全球治理主体的缺位，使各国在各自制定自助性的应对政策时，具有了更强的不确定性。然而世界是联动和互通的，一国所采取的应对疫情举措及其政策变化趋势，会通过媒体报道和国家间各个层面的互动与对比，或多或少影响他国的国内舆论、政局稳定、国际形象，甚至是下一步疫情防控举措的调整。归根结底，以防控传染病为代表的非传统安全议题属于国际安全的研究范畴，涉及各国的安全稳定及国民的生命健康，重要而紧迫；而非传统安全领域本身的跨国性、扩散性、不对称性和联动性等特点，又进一步加深了各国当前因为彼此政策和行为意图的不确定性而导致的不安全感。鉴于此，各国在应对疫情过程中出现的政策和行为意图的不确定性，就在一定程度上导致了当下国际抗疫合作中的非传统安全困境，具体体现为四点：

第一，对本国的政策意图阐释不利。疫情暴发以来，各国国内的疫情防控尚且已经自顾不暇，更遑论对本国各个阶段的抗疫政策进行充分而全面的国际释疑与跨国交流。鉴于各国在政体、文化、表达方式、经济发展水平和价值观等方面千差万别，不同国家在这一阶段提出的针对本国国内的抗疫举措，及其在国际层面发表的相应言论，可能会因彼此间的阐释不利、交流不畅，或者因某些国家有意转嫁国内矛盾，加剧其他国家的不确定感和不安全感，将各国推向非传统安全困境之中。

第二，对他国的行为意图缺乏研判。鉴于抗疫时间紧迫，各国对他国的国际和

国内政策及言论的具体意图，普遍缺乏深入的了解和细致的研判，对他国的抗疫政策是否会在这一特殊时期影响到全球的政策舆论导向乃至危及本国的国内政局稳定，更无法准确把控。对于国际抗疫大局走势和他国斗争/合作意图的不确定性，导致各国在现阶段的国际抗疫合作中，往往倾向于采取等待和观望的保守态度，甚至还可能因为彼此的猜疑，而导向合作乏力、斗争加深的非传统安全困境。

第三，各国都更关注本国的相对收益。世界各国几乎都在此次疫情的全球传播中遭受到不同程度的人员和财产损失，但不同国家在不同时段的受损程度却不同，并且一直处于不断变化之中。自疫情发生以来，国际层面和各国之间就开始出现关于防疫措施的各种横向对比，各类关于各国抗疫效果的数据排序也接连涌现，国家出于维护本国政局稳定和塑造国际形象的考虑，亦越发关注本国在这个过程中的相对收益/相对损失，而非国家在非传统安全领域通常聚焦的绝对收益/绝对损失，以期体现本国的政治动员能力和国家治理水平的优越性。这种国家观察视角和政策立足点的变化，在一定程度上加剧了彼此间的攀比和竞争，导致了非传统安全困境的加深。

第四，未来疫情发展趋势不确定。作为一种全球性的突发非传统安全威胁，未来的全球疫情发展态势仍具有很强的不确定性，这成为一个非常关键的干扰变量。各国无法确知疫情的持续时间还有多长、可能波及的范围还有多广、对国民健康和国家经济造成的影响还有多深、对国际格局和国际秩序整体是否会造成根本性的改变。这些不确定性会继续增强各国间政策意图的不确定性，使当前的非传统安全困境向更深层次发展。

## 三　东盟路径下的区域非传统安全合作动力机制

不确定性的反面是确定性。虽然仅凭人类现有的科技水平，无法克服由非传统安全要素本身的客观属性导致的不确定性；但当各国政策和行为意图的确定性上升时，则能够在主观层面降低各国意图的不确定性，从而在一定程度上化解非传统安全困境。基于一般事物固有的正反两面性，本文将可能影响各国在安全领域的政策和行为意图确定性的要素，分为利益和威胁两个基本维度。

鉴于此，各国将在非传统安全领域的互动中增强彼此政策和行为意图确定性的具体路径是：第一，增强对共同安全威胁的确定性。第二，增强对共同安全利益的确定性。同时，这两个路径还具有一定的互补与转化关系，对于威胁的预估趋近将

有助于更好地界定共同利益，对利益的认识趋同则能凝聚各方力量以共同应对威胁，从而因势利导，形成增强政策和行为意图确定性的“威胁—利益”转化机制。在国际社会处于无政府状态的大背景下，区域范围内针对非传统安全利益和威胁的共同认识，将能在地区治理的层面减少各国政策和行为意图的不确定性，从而在一定程度上化解非传统安全困境。

在东南亚地区，各国因历史遗留问题和领土纠纷等因素而长期陷于传统安全困境之中，严重阻碍了地区安全合作进程，这在学术界和政策界已成共识，而东亚的非传统安全合作则相对更易推进。二战后，域外大国曾在本地区使用集体防御安排，一定程度上强化了各国间的结构性矛盾和安全困境；冷战后，东亚一度处于力量真空之中，东盟出于维护自身安全的考虑，主导建立了一系列地区合作机制，存在结构性矛盾的各国由此获得了官方接触渠道，避免因政策和行为意图沟通不畅导致安全困境，“间接发挥了协调地区大国关系的作用”。①

在非传统安全领域，东盟各国通过地区合作增强了彼此间政策和行为意图的确定性，主要路径包括：第一，基于本地区发展中国家众多、自然灾害频发等特点，逐渐对本地区诸多非传统安全威胁形成共同认知，确定应对策略，划分各方权责。第二，依托东盟与中日韩领导人会议（10+3）、东盟地区论坛（ARF）和东亚峰会（EAS）等既有机制，将安全合作的重点向非传统安全领域转移，以具体而微的技术对接推动合作进程，促进不同机制的联动互补，将化解非传统安全危机视为各方共同利益。同时，非传统安全议题的出现促发了安全机制形成，安全合作机制的形成促进了安全威胁的化解，从而形成了增强政策和行为意图确定性的“威胁—利益”转化机制，在一定程度上化解了本地区的非传统安全困境（参见图 1）。

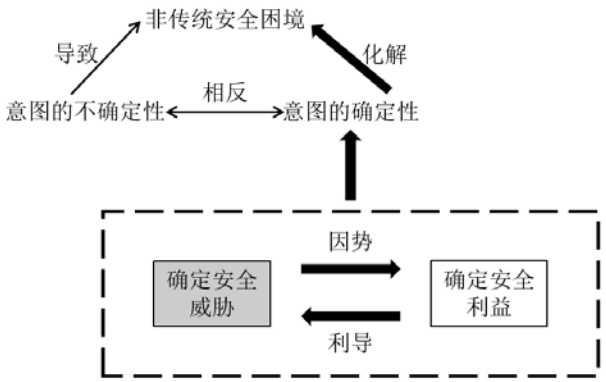
**（一）以非传统安全议题为合作导向确定安全威胁**

各国对非传统安全议题的认识水平，将影响本国政策及对他国政策和行为意图的判断，而对相同或相近的安全威胁的预估差异，则将使不确定性增强，从而在议题层面阻碍非传统安全的合作进程。在本地区，区域、次区域和国家间等各层级的非传统安全合作为各国提供了磋商的平台，促使各利益相关方有机会坦诚接触、增信释疑，针对地区面临的非传统安全威胁形成了日渐趋近的预估和判断。

第一，恐怖主义议题。基于特殊国际环境形成地区共同认识，反映为国际安全

① 苏浩：《从哑铃到橄榄：亚太合作安全模式研究》，北京：世界知识出版社 2003 年版，第 240 页。

热点议题的地区化。2001 年的九一一事件是全球的一场突发非传统安全危机，促使亚太经合组织、东盟地区论坛等区域既有合作架构采取应对举措。2001 年亚太经合组织领导人非正式会议就将非传统安全列为重要的议题，通过发表《亚太经合组织领导人反恐声明》的方式表达了亚太地区各国共同应对恐怖主义威胁的决心。2002 年第 9 届东盟地区论坛亦首次针对国际安全问题集体发声，统一了认识，将恐怖主义列为本地区各国须面对的非传统安全威胁。[①] 此后，鉴于区域范围内存在的三股势力、地区分离主义、海盗与恐怖主义勾结等现实情况，地区各国又依托东盟地区论坛等地区安全合作机制开展了一系列非传统安全合作。2007 年第 14 届东盟地区论坛开始设立吉隆坡东南亚地区反恐中心（SEARCCT）、曼谷国际执法学院（ILEA）、三宝垄印尼雅加达执法合作中心（JCLEC）等更为具体的非传统安全合作平台，落实东盟地区论坛的反恐和反跨国犯罪合作框架，以分设中心的方式使非传统安全治理的举措具体化，并促进东盟国家和各域外国家更为有的放矢地参与本地区的反恐合作。[②]




注：（1）因势：安全威胁的出现促发安全利益的界定；
（2）利导：安全利益的确定促进安全威胁的化解。

**图 1　东盟路径下化解区域非传统安全困境的“威胁—利益”转化机制示意图**

资料来源：作者自制。

第二，海事安全议题。域内外各利益相关方出资出力，共同应对由地缘特点诱

① *Chairman's Statement: The Ninth Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Brunei, July 31, 2002.

② *Chairman's Statement: The Fourteenth Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Philippines, August 2, 2007.

发的安全挑战。数据显示，2018 年全球共发生了 2 698 次海上事故，其中有 1/4 的事故发生在南海海域，为三大事故高发地之一。[①] 马六甲海峡是位于南海海域的世界最重要的海上运输通道之一，因此海事安全也是本地区最重要的非传统安全领域之一。

在双边层面，鉴于东盟各国与日本经济发展具有高度相关性，日本自 20 世纪 80 年代起即以财团的名义出资援助马六甲海峡及周边国家，参与海峡的航运安全治理，甚至在很长一段时间还一度形成了“一国援助体制”，并于 2004 年与东南亚国家签署《打击国际恐怖主义合作联合宣言》。[②]

在多边领域，1990 年 1 月 22~25 日，第一届“处理南中国海潜在冲突”非正式讨论会举行，在 20 世纪 90 年代前后的十几年间，主要聚焦于海洋环境、生态保护、航运安全等海洋海事领域的非传统安全问题，并旨在加强海洋资源信息交流，为增进各国间信任发挥了作用。[③] 2004 年 11 月 11 日，亚洲国家签订了《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》，并于 2006 年 9 月 29 日设立政府间合作的机制信息共享中心（ReCAAP），目前成员国包括 14 个亚洲国家和 6 个欧洲国家，功能是解决商船经过马六甲海峡和南海等地区遭遇海盗时提供救援的问题，这是东南亚地区最主要的海事信息合作中心之一，促进了各利益相关方之间的紧密交流、衔接与合作。2018 年第 25 届东盟地区论坛将海事合作作为讨论的重点，各国就共同关切的海洋问题开展建设性对话，提出可以通过建立中国与东盟国家处理海上突发事件的应急热线，以及践行《海上意外相遇规则》等方式，在南海问题上建立各方之间的信任机制。[④]

第三，防灾减灾议题。由自然条件导致的安全威胁，成为各方在传统安全困境外的合作发力点。东南亚是地震和海啸等的高发区，自然灾害造成的威胁是各国均需面对的国内治理问题，亦是近十几年来地区各国的重点合作领域。东盟在防灾救灾方面加强军民协调，并推动开展机制化的跨国救灾演习，发挥东盟作为灾害管理

① Allianz Global Corporate and Specialty, *Safety and Shipping Review 2019*, https://www.agcs.allianz.com/news-and-insights/reports/shipping-safety.html, 20191030.

② 吴韵婷：《冷战后日本主导马六甲海峡反海盗安全合作机制研究》，载《东南亚南亚研究》2010 年第 4 期，第 27-31 页。

③ 张良福：《历次“处理南中国海潜在冲突”非正式讨论会述评》，载《国际政治研究》1995 年第 1 期，第 79-83 页。

④ *Chairman's Statement: The Twenty-fifth Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Singapore, August 4, 2018.

协调中心的作用，把大国纳入以东盟为中心的合作框架，此举得到美、中、澳等国的积极响应，大国自愿承担临时协调工作，塑造了一种共同安全的行为模式。2002年，中国与东盟领导人签署的《南海各方行为宣言》（DOC）就已将环保、科研、反恐、航运、渔业、搜救和打击跨国犯罪等非传统安全领域视为传统安全问题解决前的合作重点。[①] 2018年10月22日，中国—东盟“海上联演—2018”在中国广东湛江及其以东海空域进行，围绕《海上意外相遇规则》的使用和联合搜救、编队通信操演等内容展开，包括港岸活动、海上演练和演习总结三个阶段。[②] 基于海上救援救灾的非传统安全议题，确定了更具技术性和针对性的应对之策，并划定了各利益相关方的主要责任。

第四，跨界水资源议题。“澜湄合作”推动各方开展针对性的磋商合作，缓解由地理位置引起的中南半岛次区域的非传统安全困扰。鉴于澜沧江—湄公河的流向，分列澜湄流域上下游的中国与中南半岛的东南亚各国间就跨界水资源问题产生的争端，是目前澜湄区域最突出的非传统安全问题。而既有的大湄公河次区域经济合作机制（GMS）的外部主导性和其他次区域合作机制的叠加竞争，加之针对中国的“中国水威胁论”和“水资源困境”等论调的甚嚣尘上，更加剧了非传统安全困境给周边国家带来的困扰。近年来，澜湄流域的中国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国和越南六国共同推动了以消解水资源困境为出发点、纯粹由这六国组成的“澜湄合作”机制，以“增强‘澜湄合作’的灵活性和生命力，为流域国家提供更多的合作资源和发展机会”。[③] “澜湄合作”是东南亚地区特有的次区域合作进程，以协商一致、平等相待、自愿参与、共建、共享为基础，以解决全球及区域范围内的恐怖主义、自然灾害、气候变化、环境问题和传染病等非传统安全威胁为目标，尤其是立足于推动跨界水资源安全这一本区域最突出的非传统安全矛盾的化解。具体包括：开展人道主义援助，确保粮食、水和能源安全；加强本地区的基础设施建设，促进经济发展，提升非传统安全威胁的应对能力；建立加强水资源可持续管理及利用等方面的合作平台；并力促水资源安全合作进程向机制化和常态化的方向发展，为澜湄地区的非传统安全合作提供长期有效的治理平台。

① 《南海各方行为宣言》，中华人民共和国外交部网站，2002年11月4日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/yzs_673193/dqzz_673197/nanhai_673325/t848051.shtml。

② 《中国—东盟“海上联演—2018”参演各国舰艇抵达湛江》，新华网，2018年10月22日，http://www.xinhuanet.com/2018-10/21/c_129976453.htm。

③ 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言——打造面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体》，新华网，2016年3月23日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118422397.htm。

第五，疾病防控议题。地区各国倾向合力应对问题导向型的突发性公共卫生危机。中国与东南亚国家曾多次在疾病防控方面开展合作，双方曾在非典型肺炎和禽流感暴发期间召开特别首脑会议，分别签署了中国—东盟领导人关于非典型肺炎特别会议的《联合声明》和中国—东盟防治禽流感会议《联合声明》，多次对在本地区肆虐的非传统安全威胁进行共同评估。各方曾于 2002 年和 2004 年分别发表《关于非传统安全领域合作宣言》和《非传统安全领域合作谅解备忘录》，先后启动了“10+1”框架下的公共卫生合作机制，建立传染病预警系统，以更加具体的机制化和技术性合作，完善非传统安全治理模式，并对各利益相关方进行相应的权责划分。

总的来看，东南亚地区各国近几十年间在应急救灾、打击海盗、通航护航等领域的对接与合作初见成效。这些议题比较具体，具有鲜明的时政性，几乎涵盖了当时全部的国际和地区非传统安全热点议题，并会根据突发事件调整；同时，由于这些议题牵涉国家较多、波及面较广，就这些议题达成一致看法，有助于各国对非传统安全危机形成趋近的预估，提高了地区整体的非传统安全治理效力。

第一，各国对本地区面临的非传统安全威胁形成了近趋统一的认识。面对本地区突发性或周期性的非传统安全危机，各国通常会在危机发生时召开应急会议深入磋商，并在会后发表宣言或共识，阐明其所面临安全威胁的性质、特点及严重程度，从而为之后采取更有针对性的举措奠定基础。

第二，基于不同威胁的类型和特点，在多层次和各方面确立应对举措。通过双边与多边相结合、一轨与二轨相促进、国家力量与社会资本相协调等方式，依托特别会议、对话平台、资金支持、技术援助、在既有合作框架内衍生次级机制等途径，在多层次和各方面更有针对性地确定区域内的应对举措。

第三，基于不同议题覆盖的地域范围，确定应对过程中各利益相关方的主要责任。不同的非传统安全议题会牵涉不同国家和地域范围，因此各方会在机制的主导权、问题的优先性、具体的出资比例和技术支持的模式等方面，对各利益相关方进行权利和责任的具体划分。

### （二）依托以东盟为中心的区域合作架构确定安全利益

国际制度能“界定行为规范和制约行为体的活动，帮助行为体的期望值趋同”。[①] 在以东盟为中心的东亚区域架构中，有包括东盟本身、“10+3”、东盟地区论坛和东亚峰会在内的一系列用于探讨本地区非传统安全议题的机制。它们就

① Robert Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 1988, p. 383.

像常设的应急处置平台，促进各方将化解非传统安全危机为共同利益，针对当年发生的国际热点议题坦诚协商、增信释疑、开展合作，增强彼此间政策和行为意图的确定性，从而在一定程度上减少或避免了因战略误判引起的安全困境。

1. 东南亚国家联盟

东盟（ASEAN）在东亚区域安全合作架构的诸多机制中占据中心地位，推动立足于协商一致原则的“东盟方式”（ASEAN Way）。“东盟方式”是东盟内部各国沿袭东南亚传统，形成的包含舒适度、不干涉、松散性、非正式性、协商一致等几个要素的行为模式，其中协商一致的原则尤为重要，指东盟秉持促进地区政治安全合作的实用方法。在创设东南亚各领域合作机制的过程中，东盟通常以“东盟方式”和《东南亚友好合作条约》作为国家间互动的准则和各国加入以东盟为中心的机制所附带的前提条件。东盟主导的区域非传统安全合作倾向通过多层次渠道相结合的方式解决争端，依据协商一致的原则采取行动，还常常有意避开可能引起争议的问题，不仅体现了“东盟方式”的风格和特点，还逐步塑造了地区共同利益，是一套既能被东盟践行又能被大国遵守的行为准则。

“东盟方式”在照顾本地区多样性和独特性的同时，还广泛吸收了《联合国宪章》《联合国海洋法公约》以及万隆会议精神等国际公认的行为交往准则，既吸纳了东盟倡导的和平、中立、无核的地区价值观，又融合了国际通行的和平理念，建构了一套既能被东盟践行又能被大国遵守的价值体系和行为准则，体现了很强的异质性和包容性。“以讲求回避矛盾、寻求共识为主旨的‘东盟方式’，既能对内缓慢培养地区意识，也能对外谨慎周旋于大国之间，东盟在建立地区规范时也创造了大国愿意遵守的国际规范”。[①] 尤为重要的是，自 20 世纪 90 年代以来的近三十年间，东盟以其自身为中心创设了诸如“10+3”、东盟地区论坛、东亚峰会等一系列地区合作机制，虽然这些机制成员国的覆盖范围不甚相同，但均遵循“东盟方式”和协商一致原则运行，方式类似、风格统一、互相助益，从不同角度共同推动了地区非传统安全合作的进阶与深化。

2. 东盟与中日韩（10+3）领导人会议

东盟与中日韩（10+3）领导人会议是包含东亚地区主要国家的创新合作模式，立足于东盟，多次促进本地区非传统安全危机的化解。“10+3”是东盟十国与中国、日本和韩国三国领导人举行的年度最高级别会议。在“10+3”的发展历程中，曾分

① 翟崑：《小马拉大车？——对东盟在东亚合作中地位作用的再认识》，载《外交评论》2009 年第 2 期，第 9-15 页。

别在 1997 年亚洲金融危机、2003 年严重急性呼吸综合征（SARS）导致的公共卫生危机和 2008 年国际金融危机中，多次采取过应时应景的应对举措，在一定程度上起到了凝聚地区安全共识的作用。相应地，当年这些危机事件的发生，也在非传统安全领域助推了“10+3”的机制发展，使中国、日本和韩国三个常年深陷传统安全困境中的本地区主要国家，获得一个相对稳定的机制化平台开展非传统安全合作。“10+3”会议缘起于 1995 年东盟峰会的提议，东盟于 1997 年 12 月 15 日在其成立 30 周年时正式发起，一定程度上亦为东盟十国和中日韩三国应对 1997 年 7 月肇始于泰国并波及马来西亚、新加坡和日本、韩国、中国等地的亚洲金融危机，以更加密切的合作维护地区金融秩序的和平、稳定和发展的举措。在 2008 年国际金融危机发生之后，各国领导人在第 12 次“10+3”会议就应对国际金融危机、深化务实合作深入交换了意见，并于次年表示将建立更紧密的区域合作。

近几十年，东盟与中日韩三国依托“10+3”机制拓展了非传统安全合作的具体议题领域和技术层面对接，开始涉及反恐、环保、抗震救灾和打击贩毒洗钱等跨国犯罪等方面：1999 年启动“10+3”框架下的环境部长会议，在海洋环保等方面长效合作；2004 年东盟与中日韩召开了首届打击跨国犯罪部长级会议并启动公安部长会议机制。在“10+3”的发展历程中，与会各国曾发表《东亚合作联合声明》（2 份）、《东亚展望小组报告》、《关于纪念 10+3 合作 15 周年的领导人联合声明》和《关于 10+3 互联互通伙伴关系的领导人声明》等宣示会议达成共识的成果文件，并曾就联合国“2030 年可持续发展议程”及本地区的环境保护和老龄化问题等交换意见，在本地区非传统安全合作具体方向和领域的确定，以及其层次和水平的提高等方面发挥了积极作用。

3. 东盟地区论坛

东盟地区论坛（ARF）创立于 1994 年，是东盟主导建立的地区安全合作机制，依托国际和地区的热点议题孵化出诸多更为具体和有针对性的非传统安全合作框架。东盟地区论坛现已发展成为亚太地区最主要的官方安全合作渠道，是亚太地区唯一同时囊括了中、美、日、俄等大国的安全合作框架（参见表 1）。1994 年，首届东盟地区论坛将“建立信任措施”作为组织发展的目标，将《东南亚友好合作条约》作为机制的运行准则，宣布将致力于在地区安全领域建立国家间的相互信任。[①] 1995 年，第二届东盟地区论坛在《概念文件》[②] 中提出“透明度”概

① *Chairman's Statement: The First Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Thailand, July 27, 1994.

② *ASEAN Regional Forum: A Concept Paper*, 1995.

表 1　1994～2018 年东盟地区论坛非传统安全合作的主要内容及特点

| 年　份 | 内　容 | 特　点 |
|---|---|---|
| 1994 | 以“建立信任措施”为目标，以《东南亚友好合作条约》为准则 | 致力于建立国家间信任 |
| 1995 | 提出增加各国安全政策“透明度”的理念 | 孕育地区共同的安全利益 |
| 2000 | 首次收集各成员国的安全政策文件，发表《东盟地区年度安全展望（ASO）》年鉴，降低信息不透明导致的安全困境和战略误判 | 将“建立信任措施”具体化 |
| 2008 | 倡导构建紧急救灾和灾后重建机制，包括加强军民协调、发展人道主义援助、起草救灾工作计划、开展跨国救灾演习等 | 在更切实的技术层面和议题领域开展非传统安全合作 |
| 2009 | 将恐怖主义、跨国犯罪、海上安全等议题，界定为非传统安全领域的主要威胁 | 推动将应对非传统安全挑战作为“预防性外交”的要义 |
| 2010 | 呼吁加强东盟和东盟地区论坛（ARF）在灾害管控方面的协同合作，调动民间力量及军民协调 | 促进以东盟为中心的各层面机制间的互动与合作 |
| 2011 | 立足“平民领导，军事支持”的宗旨，确保文职和军官在救灾行动层面的协调 | 在区域灾害管理与应对方面探索整体治理路径 |
| 2014 | 加强域内外国家在救灾、反恐、打击跨国犯罪和海上安全等具体领域的机制化合作，促进信息共享并增加透明度 | 将大国纳入以东盟为中心的非传统安全区域合作体系 |
| 2016 | 强调东盟地区论坛（ARF）与东盟国防研究所网络、亚洲安全合作理事会等各类由东盟牵头的安全机制协同，固化东盟在区域架构中的核心地位 | “一个东盟统一应对战略”，强调机制联动和东盟中心 |
| 2017 | 继续推进以东盟为中心的诸多非传统安全合作机制，将 1.5 轨作为解决地区安全问题和促进对话和协商的主要平台之一 | 强调区域整体、多层次、各领域的联动和技术对接 |
| 2018 | 通过整体全面的方式处理救灾、反恐、跨国犯罪等区域安全挑战，探索在现有机制和各系统间建立联系，提高地区整体应对能力 | 强调区域整体安全利益和各机制在具体领域的联动协调 |

资料来源：作者根据历年东盟地区论坛主席声明整理。

念，虽然多是围绕传统安全领域的合作所达成的共识，但为论坛此后的发展进程中围绕共同的安全利益孕育和孵化共识设定了总体基调。2000 年，第 7 届东盟地区论坛首次收集了中、美、俄、澳、印、欧的安全政策文件，发表了 2000 年《东盟地区年度安全展望（ASO）》年鉴，有效降低了信息的不透明导致安全困境和战略误判

的可能，将信任措施的建立具体化。[①] 2008 年，第 15 届东盟地区论坛继续将非传统安全领域的合作聚焦在更加切实可控的方面，鉴于成员国多处于自然灾害高发地区，东盟地区论坛倡导构建紧急救灾和灾后重建机制，包括加强军民协调以应对重大跨国灾难、发展 ARF 人道主义援助战略指导、起草 ARF 救灾工作计划、依托 ARF 平台开展跨国救灾演习等。[②] 2009 年，中国曾在第 16 次外长会议上将恐怖主义、跨国犯罪、大规模杀伤性武器扩散、海上安全等界定为非传统安全领域的主要威胁，并强调将应对非传统安全挑战作为 ARF 倡导的“预防性外交”的主要内涵。[③] 2010 年，第 17 届东盟地区论坛呼吁加强东盟和 ARF 在灾害管控方面的协同合作，积极发挥灾害救济中的民间力量和军民协调，促进各个层面的互动与合作。[④] 2011 年，第 18 届东盟地区论坛肯定 ARF 在区域灾害管理与应对中作出的实质贡献，并尝试探索整体治理（whole of government）路径，通过“平民领导，军事支持”确保文职和军官在救灾行动上的协调。[⑤] 2014 年，第 21 届东盟地区论坛强调在非传统安全领域加强信息共享，增加透明度，将通过在救灾、反恐和跨国犯罪、核不扩散和裁军、海上安全等具体领域的合作，提升机制协同联动的能力，并将大国纳入以东盟为中心的地区非传统安全合作体系当中。[⑥] 2016 年，第 23 届东盟地区论坛强调加强自身与东盟国防研究所网络、亚洲安全合作理事会、太平洋国家和东盟战略与国际问题研究所等由东盟牵头的安全机制间的协同作用，固化东盟在区域安全架构中核心支柱的地位；提出整合各相关部门和利益攸关方应对东南亚域内外的自然灾害，将“东盟灾害管理人道主义援助协调中心”作为救灾协调中心的业务引擎，并筹划“一个东盟统一应对战略”。[⑦] 2017 年，第 24 届东盟地区论坛继续推进“一个东盟统

① *Chairman's Statement: The Seventh Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Thailand, July 27, 2000.

② *Chairman's Statement: The Fifteenth Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Singapore, July 24, 2008.

③《杨洁篪出席东盟地区论坛外长会议 阐述中方观点》，中华人民共和国中央人民政府门户网站，2009 年 7 月 23 日，http://www.gov.cn/jrzg/2009-07/23/content_1372883.htm。

④ *Chairman's Statement: The Seventeenth Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Vietnam, July 23, 2010.

⑤ *Chairman's Statement: The Eighteenth Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Indonesia, July 23, 2011.

⑥ *Chairman's Statement: The Twenty-first Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Myanmar, August 10, 2014.

⑦ *Chairman's Statement: The Twenty-third Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Laos, July 26, 2016.

一应对战略”的倡议，强调将东盟作为一个整体应对域内外的自然灾害，并尝试将1.5轨会议作为解决复杂的政治与安全问题和促进对话与协商的主要平台。[①] 2018年，第25届东盟地区论坛将自身定位为区域政治安全对话的主要平台，强调以东盟为中心，通过整体全面的方式处理诸如救灾、反恐、跨国犯罪以及罗兴亚难民问题等区域面临的安全挑战；探索在现有机制和各系统间建立联系，促进灾害的实时信息分享，加强人道主义民事信息交流，提高整个地区应对自然灾害的能力。[②]

4. 东亚峰会

东亚峰会（EAS）是以东盟为中心的综合性区域合作框架，统合协调经济与安全两个领域的国家间合作，尤其是将安全合作的重点聚焦于非传统安全领域。东亚峰会是21世纪之后形成的东亚综合性合作的新形式， 2005年12月14日，召开了第一次东亚峰会，以东亚共同体为发展目标，致力于推进东亚一体化进程。东盟对各国加入东亚峰会设定了三个基本条件：第一，应是东盟的全面对话伙伴。第二，已加入《东南亚友好合作条约》。第三，与东盟组织有实质性的政治和经济关系。目前，包括东盟、中、日、韩以及美、澳、新、俄、印5个域外国家和一些观察员国。非传统安全一直是东亚峰会中的重点领域和推动各方参与合作的主要抓手：2005年，首届东亚峰会针对当时在东亚地区较为突出的禽流感疫情，发表了《关于预防、控制和应对禽流感的东亚峰会宣言》；2007年，第2届东亚峰会又立足于能源安全的具体技术性议题，发表了《东亚能源安全宿务宣言》。2014年11月13日，李克强总理在出席第9届东亚峰会时表示，恐怖主义、传染性疫病、气候变化、灾害管理等非传统安全问题是国际社会面临的严峻挑战，中方支持峰会就此发表宣言或声明，显示成员国携手应对挑战的决心，共同推动东亚非传统安全领域合作。[③] 2019年11月4日，李克强总理在第14届东亚峰会上的讲话中强调，面对恐怖主义、气候变化、网络安全、跨国犯罪、毒品传播等日益突出的非传统安全挑战，各方必须合力应对；东亚峰会应坚持非传统安全合作，维护共同安全；我们要加强对话沟通，积极践行共同、综合、合作、可持续的新安全观；中方支持峰会在打击跨国犯罪、反恐联合演习、地震应急演练等方面为应对非传统安全威胁作出

① *Chairman's Statement: The Twenty-forth Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Philippines, August 7, 2017.

② *Chairman's Statement: The Twenty-fifth Meeting of the ASEAN Regional Forum*, Singapore, August 4, 2018.

③ 李克强：《推动东亚非传统安全领域合作》，中国政府网，2014年11月13日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-11/13/content_2777878.htm。

贡献。[①]

总的来看，在 1991 年冷战结束尤其是 2001 年九一一事件发生后，东盟及以东盟为中心的东亚区域安全合作架构将重点转向非传统安全领域，宣言日趋增多、机制日臻完善，依托宣言和机制形成的具体领域的合作也日渐丰富。在此过程中，本地区各国提升了非传统安全合作框架的机制化程度和实质效果，凝聚起对地区非传统安全利益的共同认识。

第一，将区域非传统安全合作视为机制各方共同利益。基于本地区国家大多曾被殖民和被作为两极体系前沿阵地的共同经历，它们往往能在机制内部形成共识，抵制域外大国过度干预本地区安全事务。同时，这些国家亦倾向基于国际和地区热点问题聚焦非传统安全合作，规避传统安全领域的结构性矛盾，为化解安全困境提供契机。

第二，依托区域合作的既有框架创设更为具体的技术性合作。东盟依托现有的几个安全合作平台，域内国家能通过更具有针对性的信息交流、联合研究、共同行动等方式，创设次级合作机制，促进域内各国在非传统安全治理领域的技术性合作。

第三，不同区域层次的机制联动互补，共同助力非传统安全问题的解决。东亚范围、东盟整体、东南亚内部次区域、中国与东盟之间、东盟与中日韩之间搭建的不同非传统安全次级机制形成联动与互补，并不断拓展，甚至在某些领域出现了非传统安全合作“机制拥堵和功能重叠的特征”。[②]

基于上述两方面的确定性，本地区各国在非传统安全领域形成了“威胁—利益”转化机制（如图 2）。首先，各国对地区非传统安全议题的预估趋近，促发了各方更积极地参与到本地区的非传统安全合作机制中，以增强对话沟通，共御风险，更好地维护安全利益。以东盟为中心的东亚区域合作架构是“问题导向”型的合作，几次危机的发生促进了各国共识的达成和机制的形成。尤其是 2001 年九一一事件、2003 年的非典型肺炎和 2008 年的东亚金融危机等国际和地区的突发危机，以及国际航道的交通运输安全、罗兴亚难民问题、跨界水资源的利用和环境保护等周期性区域危机，均对推动区域非传统安全合作起到了一定作用。基于东南亚地区非传统安全危机多发的现实情况，各国在既有的“10+3”、东盟地区论坛、东亚峰会、上海合作组织、亚太安全合作理事会、亚洲相互协作与信任措施会议、香格里拉对话

① 李克强：《在第十四届东亚峰会上的讲话》，载《人民日报》2019 年 11 月 6 日，第 07 版。

② 李志斐：《南海非传统安全问题的现状与应对机制分析》，载《太平洋学报》2020 年第 4 期，第 69-80 页。

等机制框架中，陆续创设了更为具体和有针对性的次级合作机制，各国成立反恐中心、开展跨国救灾演习、提高共同执法能力、推动信息共享和情报交流等。

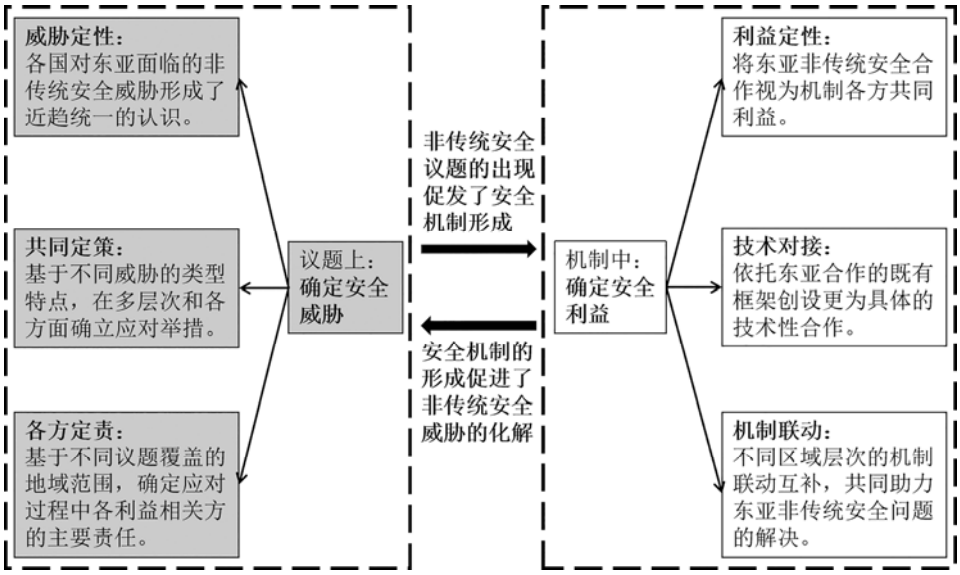



**图 2　东盟路径下化解区域非传统安全困境的“威胁—利益”转化的具体路径示意图**

资料来源：作者自制。

以东盟地区论坛为例，首先，九一一事件后的十几年间，东盟地区论坛开始将机制建设的重点转移到以反恐为代表的非传统安全领域，在东盟地区论坛的框架下创建了一系列具体议题领域的非传统安全合作机制，并依托会间专题会议、工作小组和亚太安全合作理事会等更为具体的机制，通过 1 轨、2 轨和 1.5 轨等多种方式，更有针对性地探讨非传统安全领域面临具体问题的解决方案。

其次，各国基于区域合作形成的趋于统一的非传统安全利益认知，增强了各方在具体议题领域中的合作意愿与力度，以更好地应对安全威胁，从而促进了安全威胁的化解。以东南亚地区的海事安全为例，除个别年份外，近二十年，马六甲海峡和新加坡海峡发生的海上抢劫事件总体呈递减态势；尤其在 2007～2019 年，得益于新加坡、马来西亚和印度尼西亚三个马六甲海峡沿岸国的联合巡航行动，[①] 三国共管的马六甲海峡每年发生的抢劫事件始终保持在 5 起以下（参见表 2）。“在东盟与中日韩（10+3）非传统安全合作框架下，不同国家司法机构处置海盗行为的力度也日益趋同，有利于

① 张洁：《中国能源安全中的马六甲因素》，载《国际政治研究》2005 年第 3 期，第 18-27 页。

维护地区经济活力和秩序”。[①] 由此可见，“威胁—利益”转化机制能够因势利导，在一定程度上加强了本地区各国在非传统安全合作中政策和行为意图的确定性，在化解非传统安全困境的过程中起到了一定效果。

表 2 1999～2019 年马六甲海峡与新加坡海峡的海盗活动统计

| 年 份 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 马六甲海峡 | 2 | 75 | 17 | 16 | 28 | 38 | 12 |
| 新加坡海峡 | 14 | 5 | 7 | 5 | 2 | 8 | 7 |
| 合 计 | 16 | 80 | 24 | 21 | 30 | 46 | 19 |
| 年 份 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| 马六甲海峡 | 11 | 7 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| 新加坡海峡 | 5 | 3 | 6 | 9 | 3 | 24 | 12 |
| 合 计 | 16 | 10 | 8 | 11 | 5 | 26 | 13 |
| 年 份 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| 马六甲海峡 | 1 | 2 | 5 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| 新加坡海峡 | 13 | 47 | 99 | 2 | 8 | 7 | 31 |
| 合 计 | 14 | 49 | 104 | 2 | 9 | 8 | 31 |

资料来源：笔者根据国际海事局（IMO）、《亚洲地区反海盗及武装劫船合作协定》信息交流中心（ReCAAP）的几份报告并综合前人研究整理而成；不同海事机构的统计数据略有出入，但不影响对总体趋势的判断。参见（1）ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery against Ships*, Annual Report, January 1 - December 31, 2005, London, 2006, p. 5; ICC-IMB, *Piracy and Armed Robbery against Ships*, Annual Report, January 1 - December 31, 2010, London, 2011, p. 5. 转引自薛力：《马六甲海峡海盗活动的趋势与特征：一项统计分析》，载《国际政治研究》2011 年第 2 期，第 135-157 页。（2）*Combating Piracy and Sea Robbery in Asia: Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia: Annual Report*, January - December 2019。

但同时，以东盟为中心的东亚区域非传统安全合作架构中的“威胁—利益”转化机制亦有不足。首先，本地区的非传统安全威胁总处于不断变化之中，因此各国间难以形成覆盖全部区域范围的、长时间的、完全相同的非传统安全威胁认知。其次，东亚各国在传统安全领域存在根深蒂固的结构性矛盾，因此本地区非传统安全的机制化合作往往在提质升级的过程中遭遇瓶颈，更难以通过非传统安全合作化解东亚传统安全困境。再次，以东盟为中心的区域合作架构整体的机制化水平较低，而由非传统安全危机促发区域合作的特征又较为明显，因而一般只能停留在较基础的阶段和相对技术性的领域，还

① 查道炯：《从非传统安全视角看国际海洋安全秩序》，载《世界知识》2019 年第 23 期，第 18-19 页。

会在中后期暴露出后发动力不足的劣势，很难向更高的制度化水平进阶。

## 四　东盟路径下区域非传统安全合作的转危为机

2020 年 4 月 14 日，东盟与中日韩（10+3）抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议以视频方式举行。[①] 会议由 2020 年东盟轮值主席国越南总理阮春福主持，东盟十国领导人、中国总理李克强、韩国总统文在寅、日本首相安倍晋三、世界卫生组织总干事谭德塞、东盟秘书长林玉辉出席，与会各方于会后发表了《东盟与中日韩抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议联合声明》。此前“10+3”卫生发展高官特别视频会议、中日韩新冠肺炎问题特别外长视频会议和“10+3”新冠肺炎问题卫生部长视频会议等更有针对性的各级别和专业领域会议已分别于 2020 年 2 月 3 日、3 月 20 日和 4 月 7 日先后举行。

### （一）对于安全威胁的预估基本一致

传统安全领域的结构性矛盾是东亚各国间的固有矛盾，也是地区最大的安全威胁之一，甚至使中国、日本和韩国长期陷于安全困境之中。二战期间，日本对中国、韩国和东南亚诸国的侵略成为困扰本地区国家间关系的历史遗留问题。二战结束后，东亚又成为美苏两极对峙的前沿阵地，国家间关系被严重撕裂。冷战结束后，本地区一度出现力量真空，东南亚国家在继续坚持自由、中立、无核化政策前提下，开始在经济和安全领域主导建立以其自身为中心的区域合作机制，以增强大国之间的对话和沟通，并约束其行为，维护地区和平稳定。近年来，中、日、韩之间在钓鱼岛、萨德导弹部署等问题上时有争端，南海问题亦成为中国与东南亚国家之间的敏感问题，并正在逐渐成为美国在本地区制衡中国的工具性议题。而由东盟主导创立并以自身为中心的东盟与中日韩（10+3）合作机制，正是在这一复杂的传统安全困境的背景下建立起来的对话平台。在 2020 年 4 月 14 日召开的抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议上，各方借助“10+3”这一既存的对话机制，对新冠肺炎疫情已经造成和可能造成的安全威胁达成了基本一致的预估，“在遏制疫情扩散蔓延、提高公共卫生治理水平、推动东亚尽快恢复经济发展三方面达成共识”，[②] 为形成更加

① 《东盟与中日韩抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议联合声明（全文）》，新华网，2020 年 4 月 15 日，http://www.xinhuanet.com/2020-04/15/c_1125856102.htm。

②《外交部：东盟与中日韩（10+3）抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议达成三方面共识》，新华网，2020 年 4 月 15 日。

趋近一致的区域非传统安全共识奠定了基础。[①]

第一，此次会议将疫情视为一种非传统安全威胁，并认为其对非传统安全治理造成了巨大冲击。在对新冠疫情的认知方面，各方均认识到疫情的传播速度快，防控形势严峻，均认同将新冠肺炎疫情视为当今公共卫生领域中前所未有的严峻挑战和人类面临的共同威胁，对“10+3”各国以及全球的经济社会发展造成了严重的负面影响。在对此次疫情的凶险程度形成统一认识的基础上，与会各国从非传统安全治理的角度提出了应对之策。认为应当确保医疗物资供应、加快各部门的药品研发速度、加强各流通环节的协调力度；同时各方应建设东亚大流行病的早期预警，建立东盟信息共享平台和风险定期评估报告机制，及时透明地分享政府有关政策、公共卫生和安全等实时信息，开展药物和疫苗的研发合作。

第二，此次会议认为本地区在非传统安全领域的危机应对机制亟待升级，并提出了具体的提质增效措施。疫情暴发伊始，中日韩三国就在联防联控、政策协调、交流合作三个方面达成共识。[②] 此次与会各方基于“10+3”框架，又在物资和资金等方面进行了更具体的政策协调。在物资储备方面，充分发挥东盟人道主义救援协调中心仓库、东盟公共卫生应急行动中心网络、东盟生物离散虚拟中心（ABVC）、“10+3”大米紧急储备机制（APTERR）等现有机制的作用，并考虑在“10+3”的机制框架下建立重要医疗物资储备库。在资金筹措方面，筹划设立东盟应对新冠肺炎疫情基金会、应对公共卫生突发事件特别基金等形式，并呼吁各国东盟驻外机构向东盟公民提供紧急协助，并向遭受疫情影响的中小微型企业和弱势群体提供援助。

第三，此次会议指出本地区的卫生治理应与恢复经济两线并举，倡导各国在应对疫情的同时辅之以提振地区经济合作的相应举措。在国家层面，密切政策协调，加强各国宏观经济政策的协调性和东盟贸易供应链的连续性，为各国间的必需品流通和人员流动创造便利条件，保障各国的食品、商品、药品和医疗等必要物资供应，以尽量减轻疫情对各国的经济社会发展带来的冲击。在区域的整体层面，加强东盟各国及东盟与各伙伴国之间的合作，继续推进《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）等区域经济一体化进程，减免关税、取消贸易壁垒、相互开放市场，年内实现更高水平的区域经济一体化，为今后区域经济合作的进一步深化奠定基础。

①《东盟与中日韩抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议联合声明（全文）》，新华网，2020 年 4 月 15 日，http://www.xinhuanet.com/2020-04/15/c_1125856102.htm。

②《3 月 20 日外交部发言人耿爽主持例行记者会》，中华人民共和国国务院新闻办公室网站，2020 年 3 月 20 日，http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/wjb/Document/1675789/1675789.htm。

### （二）对于安全利益的共识有待增强

东盟与中日韩（10+3）合作机制，旨在为本地区的几个主要国家搭建对话合作平台，缓解中日韩因陷于历史矛盾和领土争端所导致的彼此外交行为和战略意图的不确定性的加深，促进东盟和中日韩三国的合作向更深层次和更宽领域进阶，在一定程度上化解安全困境对本地区各国安全造成的损害。早在 2003 年非典型肺炎疫情暴发时，“10+3”机制就曾召开非典型肺炎高级国际会议，邀请蒙古国、美国、英国、法国等国参加，并于 2004 年一致同意将“10+3”作为建设东亚共同体的主要渠道。而在此次应对新冠肺炎疫情的过程中，东盟与中日韩共建的“10+3”机制框架，又充分发挥了其在危机压力之下，通过推动各国形成非传统安全合作方面的共识和共同利益，缓解各方在应对突发公共卫生危机时存在意图的不确定性，从而化解国际抗疫过程中面临的非传统安全困境，最终转危为机。[①]

第一，新冠肺炎疫情促使东盟与中日韩（10+3）领导人会议找到了新的发力点。域内外各相关大国在传统安全领域的结构性矛盾，是以东盟为中心的“10+3”、东盟地区论坛、东亚峰会等机制得以产生和发展的宏观背景；但鉴于东盟本身的机制运作能力有限，“10+3”等机制的发展进程中曾屡次出现被危机推动才得以向前发展的特性。当下世界范围内应对新冠肺炎这一非传统安全危机的状况，亦即为“10+3”又一个机制进阶的突破口和发力点。此次与会各方均表示，将继续推进地区疾病防控的机制化建设，表达了希望在战胜疫情后进一步深化东盟与中日韩合作的设想，并提出鼓励成员国各方相互支持公共卫生能力建设，将为在彼此国家生活、工作和学习的“10+3”各国公民提供必要支持和帮助，为东盟国家学生赴中日韩提供奖学金等，反映出此次以“10+3”为内核带动的区域合作正朝更深层次发展。这种由非传统安全危机推动区域合作机制发展的现象，对于区域合作的整体推进具有积极意义。

第二，技术层面的切实合作已经开始，但仍有诸多模糊不清和有待完善之处，这在本次“10+3”会议中也有所反映。在资金方面，与会国主张从现有的“10+1”和“10+3”合作基金中划拨一定额度，以助力域内各国的抗疫进程；在技术方面，与会国承诺将强化国家和地区层面的疫情应急处理能力。但同时也应看到，由于此次新冠肺炎疫情发展形势的不确定性和抗疫情势的紧迫性，此次“10+3”会议中的东盟各国虽就资金与技术领域合作的总体方向达成了共识，但关于支持“10+3”宏观经济研究办公室（AMRO）监测地区金融情况和风险评估、加强清迈倡议多边化

① 《东盟与中日韩抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议联合声明（全文）》，新华网，2020 年 4 月 15 日，http://www.xinhuanet.com/2020-04/15/c_1125856102.htm。

（CMIM）的可用性、用好区域金融安排（RFA）和鼓励政府和社会资本合作（PPP）参与等部分的共识表述仍较为空泛，缺乏更为具体和客观的权责划归和实施方案。

第三，东盟路径下本地区非传统安全合作的各个机制层面的联动效应减弱，但机制之间的互补性能凸显。碍于近期中美在国际层面共同应对新冠肺炎疫情面临的非传统安全困境，本地区的非传统安全合作在现阶段只能停留在东盟与中日韩的“10+3”框架层面，无法向更大的地缘范围扩展，无法依托东盟地区论坛和东亚峰会等地区既有的合作框架，无法在更大范围的区域合作机制中实现机制层面的互动和协作，更不可能将美国、俄罗斯、印度、澳大利亚等更多与本地区存在密切联系的国家纳入其中。但这种情况也在一定程度上弥补了东亚峰会等机制成员国过多的不足，反而促进了本地区合作中不同机制之间的相互补充和彼此助益。在这种背景下，此次“10+3”会议在更大范围内进行机制联动和优势互补，与世界卫生组织、东盟各合作伙伴以及国际社会加强配合，并致力于以此为起点推进东盟共同体建设的进程。

基于上述两方面的基本判断，东盟与中日韩三国目前在抗击新冠肺炎疫情这个非传统安全领域，取得了一定的“威胁—利益”转化效果（如图 3 所示）。对于新冠肺炎疫情的危机性和紧迫性，各国的预估已基本一致；而在如何基于“10+3”的既有机制，针对该问题形成共同利益、采取更有力的应对举措方面，则有待加强。基于这种评估结果，可知各国虽基于疫情的全球暴发之势，召开了此次“10+3”特

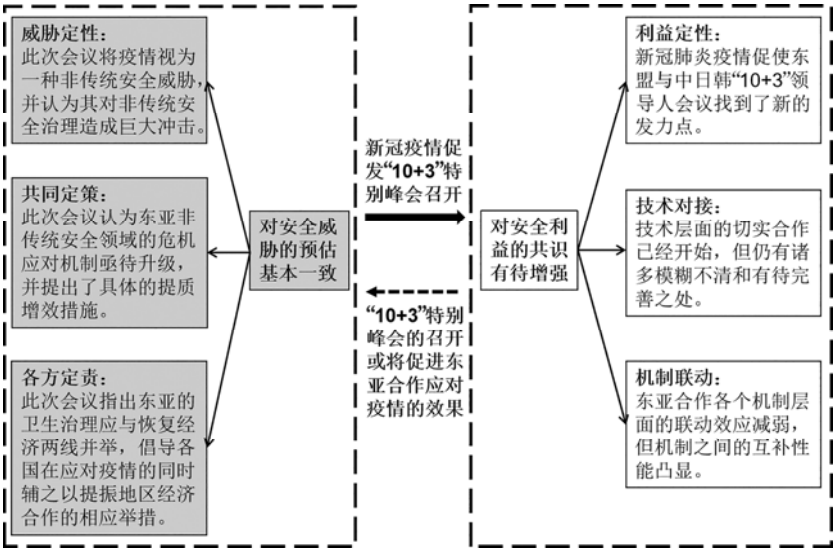



图 3 “10+3”抗疫特别峰会应对新冠肺炎疫情的效果示意图

资料来源：作者自制。

别峰会，并且发表了共同声明；但这次特别峰会能否真正促使本地区产生良好的疫情应对效果，还有待观察。

但同时，目前依托“10+3”机制建立的这种区域抗疫合作亦有诸多不足之处。首先，各国在抗疫合作中所应承担的责任仍不明晰，尤其是在物资调配和出资比例等方面，导致这一合作机制未来的实际效力尚有待观望。其次，鉴于本地区发展中国家众多的情况，在抗疫的后期阶段，各国很可能遇到国内经济发展与地区整体防疫政策之间的矛盾，从而在一定程度上稀释和瓦解当前的区域合作成果。再次，受制于当前全球性的非传统安全困境和本地区各国间固有的传统安全矛盾，目前东盟与中日韩之间建立的抗疫合作关系，尚无法扩展至东盟地区论坛或东亚峰会等覆盖更多国家的机制，导致“10+3”推动的区域抗疫合作的惠及范围有限，机制化水平提升受阻。

## 五　结论

新冠肺炎疫情是全球性的非传统安全危机，国际层面出现抗疫合作乏力、国家间关系紧张的困局，则一反非传统安全领域的国家间互动更易导向合作的常识，给全人类正面临的这场危机雪上加霜。基于国际关系传统安全研究中的安全困境理论，本文将当前世界各国在抗疫问题上斗争日趋激烈的状态视为一种非传统安全困境。围绕非传统安全困境为何产生，以东盟为中心的区域合作架构何以将其化解，本文梳理了冷战后以东盟为中心的东亚区域非传统安全合作架构的具体进程后，归纳出东亚化解非传统安全困境的动力机制，并以“10+3”抗疫特别峰会为例，评估了东盟与中日韩三国化解新冠肺炎疫情这个全球性非传统安全困境的效果。

第一，各国政策和行为意图的不确定性，是导致非传统安全困境的主要原因。在当前的国际抗疫合作中，疫情的突发性和紧迫性导致各国对本国的政策阐释不利、对他国的意图缺乏研判、更关注相对收益，加之疫情本身的发展态势及波及范围变数较大，导致各国在应对这一非传统安全危机的过程中陷入安全困境。

第二，增强各国对安全威胁和安全利益的确定性，将有助于化解非传统安全困境。虽然人类尚无法克服由非传统安全要素本身的客观属性导致的不确定性，但对于安全威胁的预估趋近有助于界定共同的安全利益，对安全利益的认识趋同则能凝聚各方力量共同应对安全威胁，从而因势利导，在主观层面形成增强各国政策和行为意图确定性的“威胁—利益”转化机制，在一定程度上化解非传统安全困境。

第三，冷战后，本地区国家正是通过在非传统安全议题上增强对安全威胁的共

同认识，依托既有地区合作机制凝聚共同利益，在一定程度上化解了非传统安全困境。具体包括议题和机制两个层面及六条路径。在议题层面，通过威胁定性、各方定策、共同定责，确定了共同安全威胁；在机制层面，通过利益定性、技术对接、机制联动，形成了共同安全利益；同时，非传统安全议题的出现促发了安全机制的形成，安全合作机制的形成又促进了安全威胁的化解。

第四，“10+3”特别峰会是化解当下全球性非传统安全困境的地区性积极表征。新冠肺炎疫情促发了“10+3”特别峰会的召开，虽然与会各方对安全利益的共识有待增强，但对安全威胁的预估已趋一致，本地区的非传统安全合作有望以此为契机，巩固合作应对疫情的效果。

本文在理论及实践层面进行了研究探索。在理论层面，依托国际关系安全研究中的非传统安全和安全困境两个既有经典概念，创设“非传统安全困境”的新概念，并以意图的不确定性作为导致安全困境的原因，解释当下各国在应对疫情这一非传统安全危机的过程中斗争大于合作的反常现象，从而尝试扩展安全困境理论的解释力，使非传统安全领域的既有解释路径更加全面、立体、多维。在实践层面，基于国际无政府状态的前提预设，梳理以东盟为中心的区域合作架构化解非传统安全困境的过程，在地区治理层面为这一领域的安全合作提供了抓手；而从长远看，推进东亚安全共同体的建立亦可先以非传统安全领域为发力点，构建“东亚非传统安全共同体”，促进各国逐步建立共同安全的理念。而更为现实的是，当下世界各国正因疫情陷于非传统安全困境之中，本地区各国过去化解非传统安全困境的模式及此次“10+3”特别峰会的召开，为促进各国的全球抗疫合作提供了经验。然而也应看到，近几年全球和区域的力量结构均处于变化中，以东盟为中心的东亚区域合作架构在化解非传统安全困境过程中形成的“威胁—利益”转化机制，在时间、空间和议题领域上仍具有一定局限性。这种模式能否在未来的本地区非传统安全合作中得到延续，能否在更深层次上化解本地区传统安全困境，能否适用于化解世界其他地区及全球层面的非传统安全困境，能否在经济和文化等更宽领域中发挥作用，这些问题仍有待于在未来的研究中进一步论证；而本地区及世界的非传统安全合作，亦仍需进一步磨合、调整、升级。

【来稿日期：2020-06-17】
【修回日期：2020-08-17】
【责任编辑：谢　磊】