

中国与东盟国家反恐合作的问题 与路径选择*

樊守政

[内容提要] 中国—东盟伙伴关系启动32年来,随着经贸合作的深入发展,双方在反恐合作呈现多层次推进与综合化发展趋势,但也暴露出合作缺乏实质性、执行力度不足、效率低下等问题。面对持续动荡而充满不确定性的国际局势,东南亚地区的恐怖主义威胁充满新的变数,对中国—东盟全面战略伙伴关系优先方向“区域综合经济”和“一带一路”落地项目安全构成威胁。中国—东盟反恐合作要实现突破性进展,有必要从区域主义、集体行动理论在安全合作中的创新性应用入手,分析问题产生的根源并探寻更有效的合作路径。

[关键词] 中国东盟 反恐合作 区域主义

[作者简介] 樊守政,中国人民公安大学副教授、博士,主要研究国际反恐怖、反骚乱等非传统安全问题。

2023年是“一带一路”倡议提出10周年。10年来,中国与东盟国家在经贸领域合作不断深入,与此同时,恐怖主义给“一带一路”合作带来的威胁也日益凸显。习近平总书记在2021年11月22日宣布建立中国东盟全面战略伙伴关系时强调,本地区还面临各类非传统安全挑战,要坚持共同、综合、合作、可持续的安全观,深化反恐、海上联合搜救和演练、打击跨国犯罪、灾

* 本文系2019年国家社科基金项目“中国与‘一带一路’沿线国家差异化国门安全互保路径研究”(19BZZ107)的阶段性成果。

害管理等领域合作。^①讲话明确了反恐已成为非传统安全领域合作的首要任务,并将加强与东盟国家的反恐合作以保障“一带一路”顺利实施作为中国周边外交的优先方向。深化反恐、打击跨境犯罪等合作,对中国与东盟国家践行全面战略伙伴关系具有重要的现实意义。本文分析了中国与东盟国家反恐合作的特点、问题与挑战,通过探索区域主义和集体行动理论在合作领域的应用,试图为未来双边反恐合作提供语境、理据与思路参考。

中国与东盟国家反恐合作特点

冷战结束后,中国与东盟国家反恐合作历程大致可分为三个阶段。第一阶段是探索反恐合作阶段(1991—2002年),恐怖主义仅作为跨境犯罪的一部分,未引起足够重视;第二阶段是突出反恐合作阶段(2003—2021年),恐怖主义逐步从跨境犯罪中剥离并提升至非传统安全首位威胁;第三阶段是升级反恐合作阶段(2022年至今),强调进一步深化反恐领域的合作。通过对三个阶段中与反恐合作相关的内容梳理发现,双方合作层次不断深化,领域不断拓展,在发展演变过程中呈现如下特点。

(一) 反恐已发展成为非传统安全合作优先事项。“9·11事件”发生前,东盟并没有将恐怖主义视为威胁话题,甚至很少提到恐怖主义。“9·11”之后,东盟各国开始在执行打击跨国犯罪的努力中强调应特别注重打击恐怖主义,并把恐怖主义同其他犯罪形态一起归为跨国犯罪,这一点从东盟地区论坛和东盟警察联盟推出的联合声明和会议纪要等文本可以看出。2002年中国与东盟国家在反恐怖领域全面启动合作,合作规范是《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》和《中国东盟关于非传统安全领域合

^① 《习近平在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上的讲话(全文)》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/22/content_5652461.htm; Qiu Huafei and Liang Wenlan, “China-ASEAN Cooperative Diplomacy within a Comprehensive Strategic Partnership,” *CIR*, Vol.32, No.4, 2022, pp.100-102.

作谅解备忘录》，强调合作重点为打击贩毒、偷运非法移民包括贩卖妇女儿童、海盗、恐怖主义、武器走私、洗钱、国际经济犯罪和网络犯罪等，^①从犯罪形态排名可以看出，这一时期对恐怖主义威胁并未引起足够重视。

2009年11月中国与东盟“10+1”打击跨国犯罪部长级会议将《非传统安全领域合作谅解备忘录》进行重新修订并续签，将“防范和打击恐怖主义犯罪”提升至非传统安全问题合作的首位，成为指导中国与东盟国家进行反恐合作的重要法律规范。之后，提的最多的是打造中国—东盟命运共同体中的安全合作，如澜湄合作以“政治安全合作”为标签，启动了澜湄安全合作机制中的反恐合作，表示要“加强应对恐怖主义、跨国犯罪、自然灾害等非传统安全威胁的合作，增进互信与了解。”^②恐怖主义被列为非传统安全威胁之首。2021年11月中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会通过了《中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会联合声明》，在达成的政治安全合作共识中指出，“继续落实《中国—东盟非传统安全领域合作谅解备忘录》及其行动计划，共同应对恐怖主义、跨国犯罪等非传统安全威胁和挑战。”^③声明进一步强调，应对恐怖主义威胁已经成为中国与东盟国家在非传统安全领域政治安全合作的首选和优先事项。

(二) 合作多层次推进与综合化趋势凸显。中国与东盟国家通过积极参与国际反恐公约以及构建大多边、小多边和双边等层次的合作机制促进以“东盟中心等区域反恐合作，表现出“中国—东盟关系”框架内反恐合作多层次、多领域的综合化发展态势。

大多边合作是中国与东盟反恐合作的“中心”，主要体现在构建规范框

^① 《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbfh/wqf-bh/2014/20140722/xgzc31228/Document/1375882/1375882.htm>。

^② 《澜沧江—湄公河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》，http://www.lm-lesc-center.org/Pages_37_184.aspx。

^③ 《中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会联合声明——面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系》，http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/23/content_5652616.htm。

架、提出行动计划等层面的合作。在这一制度框架内,中国与东盟共同推出了多个与反恐合作相关的重要文件,主要包括2002年11月签署的《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》、2004年1月签署的《中国东盟关于非传统安全领域合作谅解备忘录》、2005年8月签署的《关于加强东盟与中日韩首都警察局合作的北京宣言》、2017年9月将《非传统安全领域合作谅解备忘录》续期6年、2021年11月签署的《中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会联合声明》。^①这些法律文件体现了反恐从全面启动到发展为重要合作领域再到进一步强调共同应对的发展过程。大多边也制定了具体的行动计划,在第四份《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划(2021—2025)》所列重点领域基础上,2022年11月签署《中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划(2022—2025)》行动计划。^②值得注意的是,该行动计划在确立下一步合作重点和方向基础上,首次提出开展核反恐和核技术教育等方面人员培训,进一步扩大了双边合作范围。

小多边合作机制是中国与东盟反恐合作的“行动中心”。比较典型的是澜湄执法安全合作机制,在中方积极倡导下,自2011年历经6年发展,实现了从“案件合作”到“机制建设”再至“设立中心”的递进式、多层次互动发展过程。2018年7月1日正式运行的澜湄执法中心针对各成员国关切、需求和实际执法合作特点,推出了举办反恐预警班、建设澜湄情报信息互换平台(LMIN)、开展水陆联合反恐演练等公共安全产品,极大提升了中、老、缅、柬、泰、越执法部门联合打击恐怖主义的能力,推动了中国与东盟国家关系的重大转型。

双边合作机制是反恐合作的主要政治平台,也是行动平台。近年来中

^① “中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会联合声明——面向和平、安全、繁荣和可持续发展的全面战略伙伴关系”, http://www.gov.cn/xinwen/2021-11/23/content_5652616.htm。

^② “中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划(2022-2025)”, https://www.mfa.gov.cn/web/zili-ao_674904/1179_674909/202211/t20221111_10972996.shtml。

国与东盟双边反恐互动比较频繁的是中越两国公安部合作打击犯罪会议机制、中柬执法部门执法合作机制、中缅执法安全合作会议机制和中马打击跨国犯罪合作联合工作组会议机制等。2022年11月，中越签署《关于进一步加强和深化中越全面战略合作伙伴关系的联合声明》，加强反恐成为双方深化政治安全合作和各领域执法合作的首要任务。^①2023年2月中柬签署的《中华人民共和国和柬埔寨王国关于构建新时代中柬命运共同体的联合声明》，进一步强调深化打击跨境犯罪、反恐等领域合作。^②面对严峻的国际和地区反恐形势，虽然中国与印尼共同签署了反恐磋商纪要，中菲也签署了《关于加强反恐怖主义合作的谅解备忘录》，但合作仅停留在路过对口部门互访和举办反恐培训层面。总体而言，双边合作共识的达成反过来又为大多边和小多边合作的实现打下了良好基础。

此外，全球多边、区域间和区域合作机制是中国与东盟国家实现反恐合作的重要外部推动力量。从全球多边层次看，除联合国和国际刑警组织外，区域组织为推动中国与东盟国家反恐合作提供了范例，如欧盟和上合组织。从区域间和区域合作层次看，亚太经合组织、东盟防长扩大会议、东亚峰会、“东盟+3”打击跨国犯罪部长级会议、东盟地区论坛等合作机制在反恐合作中发挥着不同程度的外部推动作用。总的来看，中国与东盟国家构建的这些功能重叠的多边机制和安排为中国与东盟加强在反恐方面的双多边合作提供了机会。

（三）合作伙伴关系全面升级。2021年11月，习近平总书记在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上发表《命运与共，共建家园》重要讲话，宣布中国—东盟正式建立全面战略伙伴关系。从1991年7月开启中国—东盟

^① 《关于进一步加强和深化中越全面战略合作伙伴关系的联合声明》，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202211/t20221102_10795594.shtml。

^② 《中华人民共和国和柬埔寨王国关于构建新时代中柬命运共同体的联合声明》，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202302/t20230211_11023942.shtml。

对话进程到1996年建立全面对话伙伴关系及1997年的睦邻互信伙伴关系,2003年升级至战略伙伴关系,到2021年11月建立全面战略伙伴关系,体现了双边关系的不断深入和扎实进展,合作伙伴关系全面升级,代表了全球化时代深化和拓展双边关系的共同愿望和现实要求。“澜湄命运共同体”、“中国—东盟命运共同体”成为中国东盟建立全面战略伙伴关系的典型特征。这一战略伙伴关系为中国与东盟、东盟成员国开展反恐合作提供了总体框架。

针对全面战略伙伴关系的建立,东盟各国领导人表示,东盟与中国建立对话关系30年来,双方已经发展成为最全面、最具实质内涵、最为互利共赢的战略伙伴,有力促进了东盟共同体建设,东盟与中国正式建立全面战略伙伴关系是双方关系中具有重要历史意义的里程碑,东盟愿同中方共同努力,加强推进全方位合作,为地区和平、稳定和繁荣做出更大贡献。^①东盟研究中心政治安全事务首席研究员乔安妮·林 (Joanne Lin) 认为,从开启对话进程到全面战略伙伴关系名称的升级,是对对话关系深度和广度的认可,新的伙伴关系应该是有意义的、实质性的和互利的。随着这一伙伴关系的确立,未来可以“加强全面战略伙伴关系”的方式升级。^②

中国与东盟国家反恐合作中存在的问题

随着区域安全形势的变化,尤其是在“一带一路”倡议快速实施背景下,中国与东盟国家的反恐合作要实现突破性进展,在具体执法实践中尚面临威胁观念和安全观、各国的反恐政策和法律取向不同、国家外部关系的平衡以及国家间合作框架和机制等问题的影响,出现合作不稳定的状况。

^① 《中国—东盟全面战略伙伴关系:地区和平与繁荣之锚》, https://news.gmw.cn/2021-11/26/content_35338647.htm。

^② Joanne Lin, “What Is China Bringing to the Comprehensive Strategic Partnership with ASEAN,” <https://asialink.unimelb.edu.au/insights/what-is-china-bringing-to-the-comprehensive-strategic-partnership-with-asean>.

(一) 合作程序推进难, 实质性有待提高。中国东盟反恐合作实质性不足主要是由于与东盟性质有关的结构性因素造成的。东盟作为政府间国际组织, 各成员国之间通过东盟方式制定政策, 政策的制定建立在协商一致、尊重国家主权和不干涉内政的基础上。东盟在区域内的反恐作用主要是政策的制定者和促进者, 而非执行的推动力量。在这一因素下, 加之东盟国家对恐怖威胁的看法不同, 与之签署协议非常之难, 即便签署也需要耗时多年且难以生效, 很难形成文字性的协议或条约。以双边引渡条约为例, 虽说中国已与东盟8国签署了引渡条约, 但签署时间分散性强、时间跨度大。如与泰国签署的时间是1993年, 比马来西亚早23年; 文莱和缅甸至今未与中国签署引渡条约, 整体上严重影响了多边反恐合作的效率。而且, 从执法实践看, 引渡条约适用几率不高, 主要原因是双边引渡环节较多、程序复杂。与之类似, 《东盟反恐公约》从2007年签署到2013年全面批准, 历时6年, 成为世界上最后一个通过此类立法的地区之一。同样, 2017年10月签署的《关于建立澜沧江—湄公河综合执法安全合作中心的谅解备忘录》虽已临时适用, 仍有相关国家至今尚未签署。此外, 多年来中缅双边之间很少签订反恐合作协议。因为反恐具有及时性特点,^①上述问题严重限制了双多边反恐合作的参与度。加之东盟各成员国在反恐能力、效率和跨国合作参与度方面参差不齐, 反恐合作效果难以保证。

(二) 反恐框架预防性不足导致合作存在被动状况。现有东盟反恐架存, 框架虽具有提供调查和引渡安排方面的互助程序的主要优势, 在预防性不足和实质性合作措施的弱点。反恐合作模式则更倾向于被动反应, 而非主动预防和战略保护。以历时153天的菲律宾马拉维之战为例, 自2014年“伊斯兰国”组织出道以来建立维拉亚特省计划, 东南亚国家政府早有耳

^① Marguerite Borelli, “ASEAN Counter-terrorism Weaknesses,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol.9, No.9, 2017, p.15.

闻,但对该组织的威胁程度没有引起足够重视,情报分享不主动不充分,从而导致在马拉维市被攻陷之前未能建立起有效的联合情报机制。从对恐怖分子数量的评估看,“伊斯兰国”恐怖分子在菲律宾的实际数量多达1200名,其中约有40人来自印尼。其中能力最强的团体是伊斯兰国苏禄和巴西兰分支(IS Sulu and Basilan, 400—570人)、伊斯兰国拉瑙分支(IS Lanao, 263人)、邦萨摩洛伊斯兰自由战士(Bangsamoro Islamic Freedom Fighters, 406人)和安萨尔·哈里发·棉兰老分支(AnsarKhilafa Mindanao, 7—37人)。而菲律宾安全机构的数据显示,“伊斯兰国”恐怖分子在马拉维的兵力不超过50人。尽管战役结束后,菲律宾政府击毙或抓捕了约986人,但终因情报的不准确付出了沉重代价。这一事件一方面反映了情报协作和共享在预防性反恐方面的重要性,另一方面反映了东盟国家当前的反恐框架预防性不足,对恐怖主义危机缺乏应有的准备。^①

(三)弱制度和软法律特征限制了合作落实。东盟区域间合作显现出明显的弱制度特征:在决策程序上以自主、非正式、协商、达成共识为基础;在政策工具运用上,偏好非正式性,缺乏强制性和约束力的硬法律约束成员国,而多采用联合声明或共同倡议等非正式的外交文件以及区域间合作协定等不具有约束力的软法律,大多数反恐条约通常采用含糊的措辞。^②这些“软法律”主要通过成员国的意愿和承诺履行义务,无需明确的允许、批准或正式授权,显示出低法律化的特征^③。这一软法律和弱制度特征使得相关国家在反恐合作问题上产生许多不确定性的义务。这种法律下的反恐努力是一个规范内化的过程,而非外在强加法律义务。澳大利亚法学专家格雷戈里·罗斯(Gregory Rose)和戴安娜·涅斯托洛夫斯卡(Diana Nestor-

^① Ryamizard Ryacud, “Terrorism in Southeast Asia: The Need for Joint Counter-Terrorism Frameworks,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol.10, No.11, 2018, p.2.

^② 郑先武:《区域间主义治理模式》,南京大学出版社,2009年,第323—326页。

^③ Kenneth W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, and Duncan Snidal, “The Concept of Legalization,” *International Organization*, Vol.54, No.3, 2000, pp.401-419.

ovska) 指出：“条约措辞含糊，包括许多不确定的义务。”条约使得对恐怖主义行为的定义以及将恐怖行为定为犯罪的界定不充分或存有缺陷，给不合作留下了很大空间。^①此外，东盟各国可对已达成的反恐合作立法进行解读，各国对其立法精神的理解和执行程度存在较大差异。

(四) 对网络恐怖威胁重视程度不够，影响合作效率。在大数据时代，恐怖分子对区块链、虚拟货币、人工智能等新技术手段的掌握和应用给打击此类犯罪的努力带来巨大压力和挑战。^②目前，国际恐怖主义已从主要聚焦制造大规模伤亡转向网络战，拟利用网络安全漏洞制造大范围的经济和金融破坏。这一新特征恰好吻合了东盟国家所面临的巨大网络安全风险。此外，虽然“伊斯兰国”组织在中东被击败，但仍通过维拉亚特保持活力和联系，即利用互联网社交平台的线上和线下运作为其提供虚拟庇护所，这一现象可能导致东南亚地区未来出现两类新威胁：一类是引发更高层次的袭击和激进化，如泰国的帕塔尼对巴塔尼青年的网络宣传几乎包含了所有的“激进伊斯兰信条”；另一类是借助网络这一无形推手颠覆政权。美国一直将“颜色革命”作为维护自己全球霸权的重要手段，近年来一直与柬埔寨国内的反对党“救国党”秘密合作，并制定详细计划，试图推翻洪森政权。在特朗普时期，美缅官方往来不多，但美国主导的非政府组织在缅北一直利用网络煽动民众。^③

目前来看，尽管东盟及其成员国已经采取了一些措施应对网络安全挑战，但这些努力仍处于初级阶段。一是对日益严峻的网络恐怖威胁反应过慢。东盟国家采取全面网络安全战略一直处于缓慢和分散的状态，尽管东

^① Gregory Rose and Diana Nestorovska, “Towards an ASEAN Counter-Terrorism Treaty,” *The Singapore Year Book of International Law*, Vol.9, 2005, p.172.

^② 张文茜：《中国和东盟探讨加强合作打击跨国犯罪》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1743902952243965042&wfr=spider&for=pc>。

^③ “Be It Fighting Terrorism or Curbing Fake News, Everyone Has a Part to Play: Defence Minister,” <https://www.todayonline.com/singapore/be-fightingterrorism-or-curbing-fake-news-everyone-has-partplay-defence-minister>.

盟网络安全行动理事会 (ANSAC) 多次召开会议制定网络安全共同框架, 但东盟国家落实会议精神迟缓, 不足以应对迅速演变的网络恐怖威胁;^① 二是对严峻的网络安全形势重视不足。华盛顿大学杰克逊国际研究学院学者史黛西·李 (Stacia Lee) 认为, 东盟当前更多的是作为一个区域贸易集团发挥作用, 而非以一个有凝聚力的政治和法律机构发挥作用, 使得网络安全政策从未得到优先考虑, 成员国也容易因缺乏规范机制、体制脱节和执法能力不均衡而遭受网络恐怖袭击。^② 三是东盟在打击网络恐怖威胁方面存在结构性障碍。东盟作为一个区域集团面临着自身障碍, 包括成员国内部分歧、不愿干预成员国事务以及结构和组织上的限制等, 导致其打击网络恐怖主义的能力薄弱。尤其是其关于网络安全问题的官方公开文件含糊不清, 相关讨论和举措难以完全确定, 具有充分透明度和全面性的网络安全框架尚未建立。^③ 此外, 中国与东盟国家在网络监管的技术、规则、战略层面存在着不对称和国家间的信任不足, 使得双方在应对网络恐怖主义的政策协调和合作机制方面存在不少难题。

(五) 区域内外力量制衡影响整体合作效果。美国为实现对亚太地区的领导权和控制权, 利用中国与南海国家主权争议作为战略支点重返亚太。针对中国的崛起, 奥巴马政府时期的“重返亚太战略”和“亚太再平衡战略”虽说推动了美区域新秩序的构建, 但总体效果不彰。特朗普执政后期开始对东南亚予以关注, 但“美国优先”和“单边主义”在很大程度上破坏了美国的亚太联盟体系, 使得“印太战略”成为“亚太再平衡”的扩展版。拜登作为奥巴马政治遗产的继承者, 重拾“亚太再平衡战略”, 将东南亚作

^① Caitriona H. Heintz, “Regional Cybersecurity: Moving Toward a Resilient ASEAN Cybersecurity Regime,” *Asia Policy*, No.18, 2014, p.145.

^② Stacia Lee, “ASEAN Cybersecurity Profile: Finding a Path to a Resilient Regime,” <https://jsis.washington.edu/news/aseancybersecurity-profile-finding-path-resilient-regime/>.

^③ Caitriona H. Heintz, “Regional Cybersecurity: Moving Toward a Resilient ASEAN Cybersecurity Regime,” *Asia Policy*, No.18, 2014, p.148.

为围华的突破点。在亚太地区强推“印太战略”，纠集“五眼联盟”“四边机制”“美英澳三边安全伙伴关系”大搞封闭排他的小圈子，强迫地区国家选边站队。^①美国在澜湄流域还构建了湄公河—美国伙伴关系、湄公—澳大利亚打击跨国犯罪项目等合作机制，以制衡、对冲中国为目的。2022年，先是5月拜登邀请东盟国家领导人到白宫举行美国—东盟特别峰会，11月美国、印度继澳大利亚之后分别与东盟关系升级为全面战略伙伴关系。值得注意的是，美国全球反恐战略正在调整，即从热点地区抽身，将恐怖主义引发的混乱与动荡沿“不稳定弧线”从地中海推向中国边境地带，在中国周边国家扇风点火，推动让地区局势陷入混乱，从而分散、削弱中国的力量。^②区域地缘力量制衡严重削弱了区域共同应对威胁的努力，给中国与东盟国家的反恐合作带来较大困难。

中国与东盟反恐合作路径选择

尽管中国与东盟国家反恐合作存在不少困难，但双方对安全利益的共享以及安全观念的认同仍有利于推动双方合作。根据曼库尔·奥尔森 (Mancur Olson) 集体行动的逻辑理论，激励手段有助于驱使个体采取集体合作行动，解决合作进展受阻、缓慢或驱动力缺乏等问题。^③亚历山大·温特 (Alexander Wendt) 认为，集体认同的形成对合作能产生积极影响。^④区域主义理论通过对力量制衡、制度建设、议题设置、集体认同建构等基本功

① 《美国的霸权霸道霸凌及其危害》，https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202302/t20230220_11027619.shtml。

② [俄]基里尔·科特科夫著，柳玉鹏译：《美国要打造一条‘不稳定弧线’，从地中海延至中国周边》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1711916394297072245&wfr=spider&for=pc>。

③ [美]曼瑟尔·奥尔森著，陈郁、郭宇峰、李崇新译：《集体行动的逻辑》，上海人民出版社，1995年，第19—29页。

④ Alexander Wendt, “Collective Identity Formation and the International State,” *The American Political Science Review*, Vol.88, No.2, 1994, p.386.

能的探索,^①为全球治理提供了重要的基础条件和可行性路径。这些理论为中国与东盟国家加强反恐合作提供了参考视角。

(一) 积极发挥选择性激励效用。根据集体行动理论,通过独立或者选择性激励可驱使某些理性个体采取有利于集体的行动。针对中国与东盟国家在反恐合作中存在的问题,可根据不同层面的需求,发挥选择性激励手段的效用。

针对国家层面的需求,东盟各成员国有较大差异。老、缅、柬、越四国国内恐怖威胁相对较少,经济相对落后,在反恐问题上普遍存在搭便车现象。针对这一问题,可以经济发展作为选择性激励手段,进一步推动反恐合作,化解合作困境。菲律宾和泰国是东盟国家中遭受恐怖威胁最为严重的国家,深受恐怖主义和分裂主义之苦,打击民族分离主义为其主要安全需求。尽管二者亲美的政治选择影响其选择性激励效能,但仍应加大提供武器装备、反恐资金和灾后重建等力度,进一步激励其反恐积极性。印尼和马来西亚与中国对恐怖威胁的看法不同。印尼的反恐策略是遏制而非清除,^②马来西亚对伊斯兰恐怖分子则持有同情心理,^③对此,中国应通过多个途径积极寻求能够引发其兴趣的激励措施。新加坡和文莱经济高度发达,但对国际市场依赖严重,恐怖袭击一直是其突出的经济与安全问题,^④中国应主动推进其安全需求,提高其反恐合作积极性。

至于问题层面的需求,可通过一系列会晤会谈、部长级会晤机制、联合军演、联合反恐演习、高层会议、学习交流与人才培养、资金与物资援助等激励措施强化中国与东盟国家全方位反恐合作。比如,针对因网络威胁重

^① Jürgen Ruland and Karsten Bechle, *Interregionalism without Regions: IBSA as from of Shallow Multilateralism*, Routledge, 2010, pp.161-162.

^② Nodirbek Soliev, "Uyghur Militancy in and Beyond Southeast Asia: an Assessment," *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol.9, No.2, 2017, p.17.

^③ "Brute Force Not the Way to Fight Terrorism: Dr M," *Business Times Kuala Lumpur*, February 6, 2002.

^④ Senia Febrica, "Securitizing Terrorism in Southeast Asia: Accounting for the Varying Responses of Singapore and Indonesia," *Asian Survey*, Vol.50, No.3, 2010, p.576.

视程度不够影响合作效率问题,应有针对性地开发网络安全相关培训、研讨,提供网络设施建设资金,提供搭建网络安全框架的技术支持,提高双方合作积极性。

(二) 构建集体认同,助推“东盟模式”。在集体行动理论中,温特从集体行动的重要特征——共同信念出发,提出可通过感情互惠和没有任何选择性激励的自愿合作。针对集体认同的构建,温特指出两条途径,一是出现产生威胁共同利益的困境,二是政治和文化领域的跨国趋同,两者都有利于集体认同的形成。中国与东盟国家共同打击恐怖主义过程中,恐怖威胁作为共同他者,合作打击恐怖威胁是双方共同利益所在。同时,随着“一带一路”助力中国—东盟命运共同体建设的推进,双方在政治、经济、文化等领域的合作有助于有关国家间对共同关心的领域积极沟通,形成逐渐趋同的价值观,减少异质性,增加相似性,增强依赖性,为更深入和稳定的反恐合作提供了重要的先决条件。与温特的观点相似,区域间主义理论强调,区域间的国家或组织之间可通过互动,强化已有区域集体认同。在中国与东盟全面战略合作伙伴建立大背景下,可将中国所倡导的主权平等和尊重多样性的特征与以共识性决策和软法律特征为核心的“东盟模式”结合,在提供更多的公共产品和推进议程设置与规范扩散的积极实践中,逐步促进中国—东盟国际行为体地位的合法化,最终强化集体认同。同时,随着中国、东盟与其他亚洲国家对欧美等西方国家霸权性的和西方主导发展模式共同抵制,积极采取合作等集体行动自我保护,推动了无意识的集体认同建设的过程。可以说,通过区域间积极的或消极的互动,强化区域集体认同,这是解决当前因区域制衡影响合作效果等困境的重要途径。值得注意的是,国家作为合作的主体,国内因素是实质性区域合作的重大障碍,来自国家内部利益的压力或较弱的主权意识都可能导致国家回避相互依存关系,严重阻碍集体身份的形成,像菲律宾、印尼等在平衡深层次的区域合作与政府合法性方面所

面临的困境就反映了这一动态。选择性激励与集体认同相互补充,有利于推动这些国家在安全合作方面与中国相向而行。2023年1月19日,中国国务院批复了有关中国与印尼、中国与菲律宾在福建设立经贸创新发展示范园区的意见,指出通过构建新发展格局,统筹发展与安全,加强战略对接,充分体现了中国与东盟国家安全合作中的发展方向和路径选择。

(三) 重视区域间规范构建,发挥澜湄安全合作价值。澜湄执法安全合作机制实现了从“案件合作”到建立“澜湄合作机制”再到设立“澜湄执法中心”的成功升级,即从基于安全合作的需求出发,通过以警务外交为主要策略的积极实践,以合作成效进一步催生了合作需求,并将合作模式和经验通过区域间的规范扩散,为产生更广范围、更多领域、更深层次上的合作发挥重要的示范作用。尤其是警务外交作为国际政治环境与冲突下介于政治手段、司法手段和外交手段之间的一种过渡性措施,它在澜湄安全合作中的灵活应用,有效解决了澜湄安全合作中的互信、落实和进程维持等问题,进而逐步形成“东盟模式”下执法安全合作机制中法律规范框架建设的基础。尤为重要的是,在中国践行的开放的区域主义下,澜湄安全合作实现了团结域内国家、包容域外国家的真区域合作,与排斥特定国家、针对特定一方的假区域合作形成鲜明对比。^①澜湄安全合作系列价值在不同层面的合作实践中得以体现。例如执法中心成立后,在尊重各国主权和法律基础上,致力于服务流域各方边境地区执法部门,融合情报信息,联合行动协调,提升合作反恐、打击边境地区跨国犯罪能力,并进一步推动了“澜湄命运共同体”和“中国—东盟命运共同体”的建设。同样,在2022年11月签署的《关于进一步加强和深化中越全面战略合作伙伴关系的联合声明》中,提出在防务合作领域深化边防合作,开展北部湾联合巡逻,推动陆地边界联合巡逻等。^②

① 王毅:《和平、发展、自主、包容坚定践行开放的区域主义》,《环球时报》,2022年7月13日,第15版。

② 《关于进一步加强和深化中越全面战略合作伙伴关系的联合声明》, http://www.gov.cn/xinwen/2022-11/01/content_5723205.htm。

澜湄安全合作是区域主义理论在中国与东盟安全合作中的具体应用，是次区域合作机制不断创造和升级的成功典范，是践行中国与东盟国家实施全方位战略伙伴关系的成功试金石。在安全合作区域主义治理的路径选择上，应进一步推广该合作模式，包括地理空间的延伸和成员国的扩充，使其发展成为涵盖地理范围更广的区域合作机制。在成员国扩充和地理空间延伸层面，应进一步强调澜湄合作的开放包容精神，逐步将成员国向包括海上五国在内的周边国家扩容；在创建新的合作制度方面，应尽快实现与东盟建设优先领域积极对接，进一步结合东盟成员国的实际需求打造包括对话、合作协议、伙伴关系、论坛等多形式的新的区域制度或综合性机制。此外，在与澜湄—东盟双区域现有次区域机制相互补充、协调发展基础上，还可以考虑进一步推动多边或双边的合作机制建设，以及根据一国或多国的具体需求构建更具针对性的双边或多边反恐合作机制。

结语

放眼世界，在百年未有之大变局的当下，中国及时发出了《全球安全倡议》与《全球发展倡议》，为促进世界和平与发展提出了“中国方案”，特别是在继提出“新安全观”、^①“总体国家安全观”、^②“亚洲安全观”^③之后，又提出了“共同、综合、合作、可持续”的全球安全观，为与东盟的长久合作提供指导方针。面对持续动荡又充满不确定性的国际格局，东南亚区域的和平与稳定是世界和平与稳定的重要一环，也是中国拓展海上“一带一路”大步走

^① 《胡锦涛在联合国讲坛阐述中国新安全观》，<https://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/09-24/1882720.shtml>。

^② 《坚持总体国家安全观走中国特色国家安全道路》，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0415/c64094-24899781.html>。

^③ 《习近平：积极树立亚洲安全观共创安全合作新局面》，http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/21/content_2683791.htm。

向世界的重要前提。2021年11月,习近平主席在中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会上正式宣布建立中国东盟全面战略伙伴关系,中国与东盟合作之路越走越宽。2023年2月,中国发布《全球安全倡议概念文件》,为解决全球安全难题提供了更系统的思路,更可行的举措。^①未来,针对中国与东盟国家反恐合作面临的更多考验,应继续从国际关系深层次理论角度以及对二十大报告有关国家安全和全球安全的深入解读中进一步研究合作中遇到的各类问题,为深化和推进中国与东盟国家安全合作的理论和实践贡献更多的中国智慧与中国方案。■

(责任编辑:吴兴佐)

^① 《全球安全倡议概念文件(全文)》, http://switzerlandemb.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_new/202302/t20230221_11028322.shtml。

Problems and Path Choices of Anti-terrorism Cooperation between China and ASEAN Countries

Fan Shouzheng

Abstract:

Since the beginning of the China–ASEAN partnership 32 years ago, the two sides have shown a trend of multi-faceted and comprehensive counterterrorism cooperation development with in-depth economic and trade cooperation. However, the cooperation has also been plagued with problems, such as a lack of substantive cooperation, passive cooperation, insufficient implementation of cooperation, and low efficiency of cooperation. Given the ongoing turbulent and uncertain international situation, the terrorist threat in Southeast Asia is full of new variables and poses a threat to the comprehensive strategic partnership between China and ASEAN. To achieve a breakthrough in China–ASEAN counterterrorism cooperation, it is necessary to analyze the root causes of the problems through the innovative application of the theory of interregionalism and the theory of collective action in security cooperation, and explore more effective paths of cooperation.

Keywords:

China and ASEAN countries, anti-terrorism cooperation, interregionalism theory, collective action theory