

中国陆疆安全的识别、 评估与治理*

谢贵平

【内容提要】 “一带一路”倡议的实施和推进，对中国边疆地区来说，既是机遇，也面临挑战。在全球化、信息化时代，陆疆地区传统与非传统安全相互交织、国内与国际问题相互交织、历史与现实问题相互交织、民族与宗教问题相互交织、敌我矛盾与人民内部矛盾相互交织的境况，使得陆疆地区安全形势日趋复杂和严峻，并对国家、社会与人的安全乃至国际安全都造成严重威胁。安全内在于发展过程，也是发展的核心部分，陆疆地区的发展必须以安全为前提和保障。新形势下，中国需要重新审视陆疆安全威胁的时代性与特殊性，对主要安全威胁及其特征、影响、趋势进行识别与评估，针对新难题，探究陆疆安全治理新方略与新路径，全面维护中国的陆疆安全。

【关键词】 陆疆安全 安全威胁识别 安全威胁评估 安全治理

【作者简介】 谢贵平，塔里木大学非传统安全与边疆民族发展研究院教授

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)05-0131-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201605008

* 本文系国家社科重大项目“中国非传统安全威胁识别、评估与应对研究”（12&ZD099）、国家社科重大项目“民族宗教与国家治理问题研究”（15ZDB123）、国家社科重点项目“新疆南疆城乡基层社会治理机制研究”（14AZD054）、国家社科一般项目“新疆重大突发社会安全事件应急管理体系研究”（12BZZ019）、新疆非传统安全与边疆民族发展研究院重大项目“《边疆安全学》理论体系建构研究”（090115A02）的阶段性成果。

中国边疆地域辽阔、资源丰富、邻国众多、民族多样、文化多元、问题复杂、战略地位显要，在整个国家安全与发展战略中占有重要地位。在全球化、信息化时代，中国边疆^①地区各种传统安全与非传统安全问题复合交织，使中国陆疆地区的安全场域^②更加复杂多元，陆疆安全不再是单纯的政治问题，而是综合了民族、宗教、文化、历史、语言、认同感、国际环境等诸多因素在内的“复合性”问题。“一带一路”倡议的实施和推进给陆疆地区带来巨大发展机遇，同时也给陆疆地区安全带来严峻挑战。在新形势下，我们需要以国际视野与长远眼光，科学理性地分析、梳理和预测陆疆地区的各种安全威胁，在对之进行识别、评估的基础上，探寻陆疆安全治理方略，消解各种安全威胁并规避由此带来的不确定风险。

一、中国陆疆安全威胁的识别

（一）陆疆面临的主要安全威胁

一是边疆地区的“三股势力”，即民族分裂主义势力、极端宗教主义势力与暴力恐怖主义势力尤其是“藏独”、“疆独”势力；周边地区及国际恐怖主义势力对边疆的渗透破坏，导致边疆地区一部分思想受到毒害的少数民族民众通过各种途径偷渡出境参加“迁徙式圣战”；跨国犯罪如跨国贩毒、走私、偷渡、拐卖人口等影响陆疆地区安全稳定。二是边界冲突与边界纠纷等隐忧，如印度与中国还存在领土主权纠纷；中印、中国与东盟、中俄、中

^① 边疆是一个相对概念，不同国家在不同历史阶段和经济发展与科技进步条件下对“边疆”有不同的认知和理解，这造成了古今中外对“边疆”概念与内涵的不同界定。自上世纪末以来，民族国家利益受到高度关注，于是边疆问题又被提了出来，这导致国际上围绕利益边疆的竞争愈演愈烈，从而扩展了“边疆”概念，也使其变得更加复杂。另外，边疆的观念、范围与形态不断发展变化，经历了从有形的陆疆、海疆、空疆、“高边疆”等地理边疆、边缘边疆等实体边疆到“经济边疆”、“信息边疆”、“文化边疆”、“利益边疆”等无形的边疆，从地理边疆到多形态边疆的发展历程。参见于沛、孙宏年、章永俊、董欣洁：《全球化境遇中的西方边疆理论研究》，中国社会科学出版社2008年版。本文所讨论的“边疆”主要指陆疆。

^② “安全场域”一般指能够影响乃至决定安全态势的特定情境，主要包括安全的地缘场域、利益场域和社会心理场域，国家安全战略的设定与安全场域有紧密关系。参见余潇枫、李佳：《非传统安全：中国的认知与应对（1978—2008）》，载《世界经济与政治》2008年第11期，第89-96页。

国与中亚等复杂的利害与竞争关系所造成的影响。三是跨境污染、跨境水资源利用、跨境发展不平衡以及邻国对边疆地区的特殊优惠政策和管理对中国边疆生态安全与社会安全等的影响。四是边疆地区的社会矛盾,如贫困、失业、民族宗教、跨国犯罪以及跨界民族的国家认同问题等。五是周边和国际上一些别有用心的国家为遏制中国崛起而鼓吹“中国威胁论”,支持境内外的分裂势力对边疆地区实施分裂破坏,对中国西南、西北陆疆进行战略包围,视中国为“潜在威胁”的情绪上升,防范心理增加;周边一些国家的政局形势严峻,如朝鲜核危机、印巴核竞赛、缅甸内战导致的难民危机对中国边疆安全造成威胁。六是以美国为首的西方国家及国内外敌对势力利用边疆民族地区所谓的“人权问题”,通过国际社会所谓的“人权报告”、人权会议等各种渠道和手段,攻击和指责中国的人权问题,诋毁中国的国际形象;利用网络信息的不对称性、文化的民族性与变异性等特征,对边疆民族地区进行思想文化渗透,严重威胁中国的意识形态安全。

(二) 陆疆安全威胁的类型

边疆安全威胁的类型^①可从原发地及传统安全与非传统安全威胁的交织特性来进行划分,即内源性、外源性、双源性、多源/元性四种类型。^②

内源性安全威胁是指安全威胁源于国内边疆地区,经过人流、物流、信息流等途径扩散或“溢出”国界并波及内地,从而影响他国和内地相关地区。如发生在中国边疆地区的公共卫生安全、生态安全、带有民族性特征的突发性群体事件等。因此需要以内政为主、外交为辅加的策略以应对。

双源性安全威胁,主要包括四个方面。一是在时间上先产生于中国边疆地区,在空间上其影响不仅波及边疆地区,还扩散蔓延到内地其他省份、邻

^① 关于安全威胁的分类,中外学界有不同的标准:按动因分,可分为自然性安全威胁、人为性安全威胁、自然与人为交织性安全威胁;按领域分,可分为政治类、经济类、社会类、文化类、卫生类安全威胁;按影响范围分,可分为地方性安全威胁、全国性安全威胁、跨国性安全威胁与全球性安全威胁,如恐怖主义包括全球、周边与边疆三个层次,这三者之间可以相互转换,其应对也需要中央政府、地方政府乃至国际社会联动治理;按威胁的后果严重程度分,可分为一般危害的安全威胁(VI级)、较大危害的安全威胁(III级)、重大(II级)危害的安全威胁、特别重大(I级)危害的安全威胁。

^② 参见余潇枫主编:《非传统安全研究报告(2012-2013)》,社会科学文献出版社2013年版,第11-29页。

国乃至国际社会，如中国边疆与周边国家存在的一些跨界河流的水资源开发利用问题、“东突”势力内外联动制造的暴恐事件等。二是在时间上先由内地省份发生的社会治安或刑事案件等诱发，而在空间上扩散蔓延至边疆地区或内地其他省份，并在国际社会产生负面影响的安全威胁事件，如2009年广东韶关发生的“6·26”维汉职工斗殴事件，被国内外“东突”势力所煽惑利用，成为乌鲁木齐“7·5”事件的重要诱因，之后国际上一些反华势力对该事件进行歪曲报道，诬蔑中国政府。三是在时间上先发生于中国周边国家和地区，在空间上影响到中国边疆地区或国际社会的安全威胁事件，如中国周边“三股势力”向中国新疆地区进行渗透破坏，一些思想受到毒害的维吾尔族青少年偷渡越境参加国际恐怖主义“圣战”等。四是在时间上先由中国边疆地区发生的事件，继而引发周边国家和地区次生的安全威胁，在空间上对中国边疆地区或国际社会产生负面影响，如新疆境内一些“东突”分子潜逃到中亚、南亚等周边国家，加入国际恐怖主义组织，制造暴力恐怖活动，甚至介入别国的内战。

外源性安全威胁是指安全威胁源于中国周边国家和地区或国外的安全威胁，经过人流、物流、信息流等途径扩散而导入中国边疆地区的场域安全威胁，如缅甸内乱及其难民对云南边疆地区安全稳定的影响、朝鲜核试验对中国东北地区安全的威胁等。

多源/元性安全威胁主要是指安全威胁源于不确定的时空场域，对中国边疆和周边地区乃至全球产生危害，如“东突”国际恐怖主义威胁、中国战略边疆的能源通道建设威胁、国内外敌对势力思想渗透破坏引发的中国边疆地区“独狼”恐怖主义行为和本土恐怖主义的暴恐活动对边疆安全的威胁等。

（三）陆疆安全威胁的特征

第一，安全威胁的交织性。边疆传统安全威胁与非传统安全相互交织甚至互相转化。一方面，传统安全威胁有时也可转化为非传统安全威胁，如中国与周边国家局部冲突中常常夹杂着民族与文化认同、资源短缺与竞争等非传统安全因素；或者传统安全与非传统安全相互交织、相互转化产生新的社会挑战，如中国边疆地区的恐怖主义以及周边国家的核危机对中国边疆安全

的威胁等。另一方面,非传统安全威胁也隐藏着导致、转化为传统安全威胁的多种可能,如西方反华势力对中国边疆地区实行思想文化与意识形态渗透破坏,导致诸多不安全因素,进一步威胁中国的主权和领土安全。一些西方国家利用所谓的民族宗教、人权以及历史遗留问题干涉中国内政、阻碍中国国家统一、损害中国国家利益。因此,如果中国目标定位失误、实施措施不当,极有可能成为国际恐怖势力武力袭击的目标。

第二,安全场域的复杂性。中国边疆关涉民族、文化、宗教等区情、社情与敌情,情况异常复杂,这使得边疆安全威胁呈现出多样性、交互性、复合性、异质性、跨国性与不对称性等诸多特征,增加了边疆安全场域的复杂性。中国周边邻国众多,政局和社会境况及地缘场域复杂交错,对中国边疆地区稳定与安全影响较大。在相互关联的利益场域方面,中国与周边国家、边疆与内地的经济贸易往来直接影响着双方的经济和社会发展。在相互渗透的心理场域方面,30多个跨国与跨界民族的存在及其频繁的宗教文化交流,深刻影响着彼此的文化认同乃至国家认同,尤其是关涉边疆地区的历史传统、文化习俗、社会价值、思想观念以及政治认同等,其心理安全场域跨越地理边界或国界,关涉历史记忆、民族认同与政治认同等诸多层面,成为边疆安全治理中的重要内容,这些安全威胁的跨场域性增加了治理难度。

第三,安全威胁的多态性。首先,在不同时期表现为国内因素与国外因素、单一因素或多种因素复合而引发的多种安全威胁类型。其次,边疆安全威胁的产生、发展与演化过程往往呈现出单一与复合、简单与复杂、静态与动态等多样性特点。再次,爆发形式上主要是渐发式与突发式或二者之间的相互转换。最后,危机形态的多样性,现实危机与潜在危机并存、常态危机与非常态危机共生,这些不同形态的危机有时相互诱发与交替转化,如新疆周边的国际恐怖主义经常与暴乱、分裂、地区冲突乃至所谓的“革命”相关联;边疆非传统安全威胁不仅与风险、危机、紧急状态、日常生存性威胁相关联,还与自然灾害、突发公共卫生事件、事故灾难、领土纠纷、军事冲突及重大突发社会群体性安全事件相缠绕;各种多源/元性安全威胁不仅关涉军事政治领域,还涉及社会、文化等民事领域。

第四，威胁主体多元性。边疆安全威胁主体具有多元性特征，国家行为体与非国家行为体、有组织行为体与无组织行为体、集体与个人等都有可能成为肇事行为体，而威胁对象则包括个人、社会、组织、民族、国家与国际社会等。有的威胁责任主体清晰明确，如国家之间的边界冲突、跨国犯罪活动等；有的威胁责任主体模糊，如民族冲突或恐怖主义威胁，常由特定群体针对国家主权机构或非国家主权机构发动袭击破坏；敌对势力利用网络等新媒体进行政治动员，制造安全威胁的主体既可以是国家，也可以是组织和个人；受到思想毒害参与暴恐活动的对象既可以是足不出户的一般民众，也可以是有组织、有纲领的分裂破坏团伙。

第五，诱发因素的交互性。首先，受到境外国家和地区安全问题的影响，国内社会矛盾激化。如中亚五国独立后，刺激了新疆境内一些少数民族强烈的民族主义情绪，一些思想受到严重毒害者甚至走上分裂道路。其次，国内社会矛盾未能妥善解决而招致国外势力介入，如边疆地区的贫困问题、失业问题、社会腐败问题、生态环境污染等一系列社会矛盾没有或者未能得到妥善解决，从而引发一些少数民族普遍的心理失衡与社会不满，很容易激发民族矛盾，给一些境内外敌对势力“西化”、“分化”中国提供了机会。

第六，危害过程的联动性。在全球化背景下，国际问题与国内问题往往相互联动，如边疆民族地区的“疆独”、“藏独”势力，其分裂破坏活动的内外联动性主要表现为：首先，境内外分裂势力内外联动进行分裂破坏，其主要方式是境外策划、境内实施；境外派人入境组织，境内人员协助；活动的过程由境外遥控，破坏活动一旦奏效，境外便大肆渲染。其次，境内外分裂势力与国际反华势力的双向联动，一是国际反华势力直接或间接参与策划支持境内外分裂势力的分裂破坏活动；二是境内外分裂势力主动寻求国际势力的支持，在境外积极寻求驻在国政府的支持，成立合法组织，寻求西方国家的资金、政策与舆论支持，在海外成立“流亡政府”，共同推动所谓的“西藏问题”、“新疆问题”国际化等即是如此。

第七，危害影响的多向性。由于全球化进程的迅猛推进、跨国跨界民族的普遍存在、犯罪组织的跨境活跃，导致边疆安全威胁也呈现出国内外、边

疆与内地影响的多向性。首先，国内影响国际，如中国境内犯罪集团的跨国犯罪活动、“东突”势力参加国际恐怖组织制造跨国暴力恐怖活动，介入别国内战等给国际社会造成严重威胁。其次，国际影响国内，邻国跨国犯罪集团的跨国犯罪对中国边疆安全稳定的影响，如境外“东突”势力联合中亚与南亚等地区的国际恐怖势力，在国际上成立“流亡政府”，推动所谓的“东突”问题国际化，对新疆进行广泛深入的思想渗透破坏，严重威胁到新疆境内的民族团结、社会稳定与国家安全。最后，边疆与内地相互影响。由于人流、物流与信息流的频繁流动，边疆地区的安全威胁还会影响到内地省区，内地省区少数人对边疆地区个别少数民族的“污名化”也会对边疆省区安全稳定产生负面影响。

（四）陆疆安全威胁的危害

第一，安全威胁的样式。首先，直接威胁与间接威胁并存。直接威胁如边疆领土纠纷和民族宗教问题带来的安全威胁等。间接威胁如敌对势力对边疆民族地区长期的思想文化渗透带来的威胁等。其次，现实威胁与潜在威胁共生。现实威胁是指安全形势紧迫，行为体间冲突尖锐化、表面化，使安全治理决策者感到巨大压力，如恐怖主义的暴恐活动。潜在威胁主要是指安全威胁暂时尚未显现出来，矛盾及其可能导致的危机还没有公开化、表面化和尖锐化，如“三股势力”对中国边疆民族地区长期的思想渗透破坏等。

第二，安全威胁的危害。边疆安全威胁的影响是多方面和多层次的，这不仅对中国国家主权、领土完整等造成严重威胁，还会造成社会“生存性焦虑”与主体性不安全，使人们陷于“危机常态化”的不安、怀疑、焦虑乃至恐惧中，还会使边疆民族地区原本旨在维护民族团结的一些法规、政策、措施，成为民族关系日趋紧张与民族矛盾日益激化的某种关联因素；同时还使中国内部的统一问题及与周边一些国家的历史遗留问题成为一些大国介入的借口以及周边小国骚动的理由。一是威胁人类安全，如边疆地区的生态环境污染、恐怖主义等威胁人类生存、发展与社会公共安全。二是威胁国际安全，如边疆地区的领土纠纷、跨国资源开发利用、跨境水污染与大气污染、中国与周边少数国家的紧张关系等威胁到国际社会的和谐相处、睦邻友好。

三是威胁中国国家安全，如“疆独”、“藏独”的分裂破坏活动一方面威胁国家的意识形态安全、社会经济的可持续发展；另一方面威胁中国国家领土、主权完整与国家统一等政治安全。四是威胁社会安全，如族际冲突、民族宗教矛盾、恐怖主义、跨国犯罪等威胁民族团结、社会稳定，引发公共秩序混乱、社会恐慌，影响公众生命财产安全以及民族认同、文化认同与国家认同等。五是威胁人的生存安全，如贫困问题、毒品走私、生态环境破坏等使一些边疆民族遭受贫穷、恐惧与屈辱。由此可见，人们的生存安全、健康安全、人身安全、共同体安全、经济安全等都受到威胁。

二、中国陆疆安全威胁的评估

（一）陆疆安全威胁的发展趋势

随着国家“一带一路”倡议的实施和推进，中国的陆疆口岸也将不断增多。随着全球范围内人流、物流、信息流等的延伸以及国家利益的拓展，陆疆安全威胁将会呈现不断增多的趋势。

一是传统安全如直接的武装冲突对抗的可能性越来越小，而民族、宗教与文化冲突、“三股势力”分裂破坏、跨国犯罪、跨境生态环境破坏、跨界资源开发利用等各种非传统安全威胁将占主流，由此引发的“非常态危机”可能会越来越多。连续性的恐怖袭击与民族分裂活动、整体性的生态环境破坏等，这些非常态危机的爆发，不仅会直接威胁人的生命与健康，还会借助现代媒体而引发社会恐慌，导致公众对政府的认可度降低，质疑政府的公信力，进而影响社会稳定和政治安全。

二是陆疆各种安全威胁不仅不会消减，而且还有冲突升级的可能。边疆地区沙尘暴、盐渍化、生态环境破坏等灾害将越来越频繁。边境地区面临跨国外来生物入侵、传染病、土壤污染等问题，随着全球化的进展以及人口流动，这些非传统安全威胁往往表现为不确定、非战争侵害，其跨境传播的速度快、范围广、频率高，使应对难度日益加大，而其极大的破坏力可能通过边疆地区造成意想不到的跨国家、跨区域甚至全球性的灾难。

三是经由边疆地区的“非常规战争”将越来越凸显，这类战争的目的并非“领土之争”或“主权之争”，而是利益安全场域和社会心理安全场域中的利益争夺与综合国力上的力量博弈，甚至可以是对受攻击国的全民侵害或代际侵害，以达到无形中打败对方的目的。其根本特点是使用各种非致命武器，使现代化的“战争”变得简便、随意、可行，其特征是不流血、非杀伤、非军事、非武力，但会给受侵害地区和受攻击国家带来严重的生态环境破坏、社会恐慌与各种人道主义灾难。中国正在面临的或未来会日益凸显的、与陆疆密切相关的或经由陆疆而扩散的经济战（包括金融战、汇率战、贸易战、质量战）、生化战（包括细菌战、基因战、物种战）、信息战、资源战（包括能源战、“水资源战”）、宗教战、毒品战等“非常规战争”将会给国家安全带来严峻挑战。以生化战为例，已存在的烈性传染病毒、新合成病原体或境外携带传染疾病的媒介生物等可以在国际贸易中，借助交通工具如远洋运输船、各类货物，以非常隐蔽的方式通过边境口岸，进入边疆地区释放或传播，从而引发人或动植物疫病疫情，给边疆地区的物种安全、生态安全、人的生命健康乃至政府和社会都造成安全威胁。

四是在科技信息化时代，陆疆安全威胁将更加复合多维。在地缘空间等有形、单维、线性的物质性边疆基础上，传统的陆疆安全威胁将复合政治、经济、文化、信息等无形、多维、立体、交织的价值性安全威胁。陆疆安全威胁的边界也将会不断拓展，如与边疆检验检疫相关的海关与边境口岸等“国门安全”不仅关涉边境地区的生态安全、社会安全、公共卫生安全与外贸安全乃至国家安全等，其安全威胁还通过“内传”、“中转”和“外溢”，危及到边疆与内地、国内与国外，应引起相关部门的高度关注和重视。

（二）陆疆安全治理的双重困境

第一，陆疆安全治理的现实困境。一方面是国内层面的治理难题。一是部分少数民族民众的民族认同与国家认同错位。边疆民族地区民族认同与国家认同的融合是民族团结、社会稳定与国家统一的思想基础。如果民族认同与国家认同的关系处理不好，直接危及民族团结和国家统一。当前，随着现代化与市场化的深入推进，以及周边国家和地区民族主义思潮的负面影响，

边疆地区一些少数民族民众狭隘的民族意识日益高涨，这给边疆安全治理带来诸多困扰。二是一些少数民族成员对宗教信仰的认知偏颇及由此引发的偏激行为给边疆安全治理带来难题。在边疆民族地区，一些少数民族的宗教信仰根深蒂固，宗教信仰氛围异常浓厚。一些少数民族成员的宗教信仰无论在现实生活中还是在宗教生活中都具有至高无上性，这使政府所提倡的无神论与信教民众有神论之间存在一定的冲突。另外，一些少数民族成员尤其是极端原教旨主义者利用信教民众浓厚的民族宗教情感，对宗教经典中追求和平与善行的教义及多义词汇如“圣战”等进行极端解释，极易煽惑一些教民与政府对抗乃至实施暴恐袭击。

另一方面是跨国层面的治理难题。一是国内应急管理与国际歪曲干预。当边疆地区发生较大规模的突发事件时，出于维护社会稳定与边疆安全的需要，政府往往通过“安全化”动用一定资源、采取特殊方式加强应急管理，以维护社会稳定。而国内外敌对势力则联手在国际社会大肆制造舆论，诬蔑中国政府侵犯人权，搞区域霸权主义等，歪曲和干预中国，制造“中国威胁论”，损害中国的国际形象。

二是中国睦邻友好的和平外交政策极易被他国所利用。长期以来，中国政府在处理边疆跨国领土主权的纠纷与冲突中，本着睦邻友好原则，奉行和平外交政策，对存在争议的领土问题坚持“搁置争议，共同开发”立场，但是周边一些国家却利用中国的和平外交政策屡屡制造事端。此外，域外大国也利用中国的和平外交政策，与印度、越南等联合对中国施加压力。

三是中国与周边国家、美国等的合作共治存在难题。世界各国由于自然地理环境、生产生活方式、文化传统、价值观念的不同，从而形成多样性的人类文明。不同文明的异质性极易引发文明与文化的冲突。此外，由于历史与现实原因，中国一方面与周边一些国家（如印度）存在边界问题，另一方面，中国与美国、俄罗斯、中亚诸国存在一些利益博弈，这些因素都对中国外交形成制约。但在国内问题国际化、国际问题国内化的时代背景下，中国必须与周边国家及相关大国寻找利益与主权的平衡点。

四是周边一些国家及国际社会对中国崛起的“围堵”。在国际体系中，

随着中国国际地位的日益提高,加上中国历史上曾是东亚朝贡体系的中心帝国,国际社会和周边一些国家担心中国的重新崛起会冲击现行的国际秩序,导致其国际地位相对下降,影响其既得利益,因此多抱有疑虑、防范与戒备心理。其中,美国的表现尤其明显,视中国为现有国际秩序的挑战者,严重忽视了中美双方的共同利益,恶意炮制“中国威胁论”。

第二,陆疆安全治理的认知与认同困境

首先,对陆疆安全内涵的认知有所欠缺。一是对当今时代安全思想认知不足,一般观点认为安全就是和平,没有战争。但边疆地区的和平不等于安全,发展也不等于安全。二是对边疆安全的关联结构缺少认知,边疆安全既是一种“关系”,也是一种“结构”,它既与战争、威慑相关联,又与主权、政权、人权相关联,还与突发事件、风险、危机相关联。三是对安全的主体间维度认识不足,边疆安全除了客观与主观维度之外,还有主体间维度,即使没有客观的威胁与主观的恐惧,主体间的不当互动亦会建构出一种新的不安全状态。四是对边疆安全的新类型认识不够,如国家的“话语安全”,其蕴含的“言语一行为”对安全议题的形成与安全决策有着支配性影响。五是对边疆安全的边界认知不足,在人类走向深度全球化的过程中,国内与国外、“低政治”与“高政治”、军事与非军事相互转化,其安全界线正日趋消解,但人们对此缺少充分认知。六是对边疆各种安全认识多局限于局部、技术与离散视野,而对其复合性、整体性、非线性、动态性认识不够。

其次,对维护边疆安全的认知存在不足。一是认为对边疆安全的国内治理多侧重于物质技术手段、依赖军事武力与强制力量等“硬治理”,而对以文化、信仰、价值、制度、规范与认同等为主要内容的软实力建设或“软治理”关注不够,尤其以“硬治理”与“软治理”复合应对国内层面的“维稳”(维护社会稳定)、“维权”(维护民生权利)与“维心”(维护民众安心)“三维一体”的治理,以及国际层面以政治、经济、军事与外交复合应对的“巧治理”认知不足。对单一化、单一式应对措施认识到位,而对多样化、综合式治理措施关注不够;关注化解危机,重视事后“救火式”应急管理,而对事前“防火式”预警预防及事后的评估、反思与改善关注不足。二是认

为跨国间边疆安全维护更多的是零和式的“安全对抗”，而对国家间和合共建的“共享安全”关注不足。三是认为边疆安全治理应该是国家承担主要任务甚至包揽一切，而对发挥国际社会、次国家行为体、非政府组织、社会及公民等不同行为体应有的作用认识不足，关注国家与政府的安全管控，对国家与政府的服务性管理认知不足，对不同行为体的多元协同安全治理关注不够。四是对边疆安全的体系性应对认知不够，包括：对健全边疆安全治理的信息、咨询、决策、协调和监督等安全机构的各级组织领导体系建设认知不足；对健全常态化的、专项的、特种的、平战结合、军地协同的各类维安队伍体系建设关注不够；对健全全民参与的多层次、多渠道、多类型的社会性安全支撑体系建设重视不够；等等。

再次，对边疆安全治理价值支点的认知难以统一。传统安全观点认为，军事、武力与国防是国家维护安全的基本手段，边疆安全的维护应以维护国家的政治安全为主，其核心和重点是维护国家边疆的领土主权完整与国家统一，免受外部的武装侵略，国内人民的安全必须依靠国家来保护，为了国家安全可以牺牲人的安全，人的安全内含于国家安全。非传统安全思想则过分强调人的需求、人的尊严和人的各种权利，认为国家安全并不一定能够保障人的安全，个体的人才是安全的最终指涉对象，并将个人安全置于国家安全之上。上述二元割裂的以单一“国家安全”或“人的安全”作为边疆安全治理的价值支点的认知难以统一，使得边疆安全治理在实践过程中往往顾此失彼。

三、中国陆疆安全治理方略

在全球化、信息化时代，陆疆各种安全威胁应对难度与复杂性已远远超出传统安全的思维与应对手段。传统的安全理念、思维与体制已无法有效应对种种安全威胁的新挑战，我们需要重新审视陆疆安全威胁的时代性与特殊性，面对陆疆安全威胁的新难题，转变理念、创新思维，改变某些过时的价值立场与边疆安全治理范式，探索边疆安全治理的新方略与新路径。

（一）治理理念现代化

新形势下，边疆安全治理要实现治理理念的现代化，首先要树立“共享安全”^①理念。认同是一个社会建构过程，安全可以通过认同建构来得以实现和维护。^②不同层次的“自我”与“他者”间的认同可以求同存异、和而不同、多元共存、和谐共生。边疆地区应通过发展并增进安全基础，使经济建设欣欣向荣，人民群众安居乐业，各族人民团结友好，生态环境美丽优化，社会治安秩序良好，国家的政治认同感和凝聚力增强。其次，要树立“积极安全”理念。“积极安全”是相关行为体之间在“和合认同”的基础上彼此信任，通过非暴力、非战争与非零和博弈的途径“互惠共建”，才能获得双赢或多赢结果。不同行为体之间在“积极安全”理念指导下形成的正向认同有利于维护边疆安全，并能够使已经发生的危机得以良性转化。

（二）治理主体多元化

面对外来军事威胁，国家是安全的提供者。但是，如今边疆面临的主要安全威胁不再是军事入侵的威胁，而是更分散、更无形和更难预测的各种安全威胁。特别是各种非传统安全威胁如恐怖主义、生态破坏、民族分裂与冲突、跨国犯罪与认同危机等。在新形势下，边疆安全涉及的行为体已经拓展到个体、团体、国家、跨国、全球层次而呈现多元化特征。边疆安全治理无法仅仅依靠政府或单个部门通过自上而下或控制性的路径，而必须转向政府、社会、市场多元主体共同协商、协作的安全治理方式，超越行政地理场域分隔、信息时空不对称、社会心理隔阂、民族利益冲突的困境，实现从自觉、自主到自为的共同应对。维护安全的主体也应从原来的“以政府为主导的单一性的‘管制’转向由社会多元主体参与的双向性的‘治理’；治理主体从政府‘主管’到全员‘参与’，安全体制从部门‘分块’到职能‘整合’，安全维护实施从‘垂直’控制到‘平面’联动，安全行为结构从‘一国’承担到‘多国’共治”。^③

^① 参见余潇枫：《共享安全：非传统安全研究中的中国视阈》，载《国际安全研究》2014年第1期，第12-34页。

^② 参见谢贵平：《认同安全的建构与维护：国际安全治理的根本》，载《青海师范大学学报》（哲学社会科学版）2016年第2期，第8-9页。

^③ 余潇枫主编：《中国非传统安全研究报告（2012-2013）》，社会科学文献出版社2013

（三）治理层次多级化

边疆治理层次可分为国际、国家、次国家、公民等不同的等级。国际社会的协助合作、国家政府的政策权衡、社会组织的参与行动、个体民族的积极响应等都能在边疆安全治理中发挥积极作用。关乎全球层面的边疆安全问题，如气候变暖、公共卫生危机、生态环境恶化、恐怖主义威胁等，需要国际社会秉持合作共赢的原则，进行多边共治；关涉跨国性、地区性的边疆安全问题，如跨国资源开发利用、跨国民族问题等，需要国家之间的多边或双边合作共同治理；关涉一国之内的民族问题、宗教问题、贫困问题等边疆安全问题，需要在国家主导下，社会与公民参与共治。边疆安全治理层次多级化会改变传统的治理方式，形成积极的“共振效应”。

（四）治理方式网络化

边疆安全治理除了纵向层次的多级化之外，还需要建构横向部门的网络化体制与机制。一是要打破传统的区域分类标准和发展模式，建立跨区域性安全共治框架制度，如跨流域治理与跨境合作模式等，形成一种多层次、网络化安全治理模式，使边疆安全威胁的区域治理更具有效性和针对性。二是要建立相关主体（国家与非国家、受灾受害主体与援助主体）跨界、跨部门合作的安全治理“大联动”机制。边疆安全治理需要相涉主体间的合作互助；不同部门（安全责任部门与非安全责任部门、安全决策部门与执行部门、政府与社会、军队与民防组织）的横向协同，形成政府主导、军队协助、社会多元主体参与和齐抓共管的网络化安全维护机制，共同维护边疆安全。

（五）治理路径多样化

首先，军事安全与非军事安全并重。既要运用非军事手段解决边疆安全威胁，应对恐怖主义等非传统安全威胁，也要重视增强与提升军队在打赢现代化战争、维护传统安全方面的能力。其次，军队与民防、兵团与地方并重。军民一体化、兵地联防（如新疆的兵团与地方）维护体制是边疆安全治理的重要路径，要重视建立和完善“民防”^①体制。历史实践证明，军民一体化

年版，第7-8页。

^① 民防的基本任务是：保护公民的生命安全、保护国家的经济财富、战时维护社会稳定、支持国家的战争行动。民防的作用：一是建立有效预警与民众防备心理；二是建立有效防护

共防体制是边疆安全维护的重要保障,如清朝的中俄雅克萨战役、新中国成立后的朝鲜战争、中印边境自卫反击战、中苏珍宝岛自卫反击战和中越边界自卫反击战等,都是有力例证。再次,传统安全和非传统安全手段并重。要在充分认知传统与非传统安全相互交织的特性及其带来的综合性安全威胁的基础上,采取灵活有效的措施或利用传统安全手段达到维护非传统安全的目的,或通过非传统安全手段达到维护传统安全的目的。最后,危机应急与危机预防并重。危机的预防要优于危机处理,在危机爆发之前要加强危机的预警、预防,在危机爆发后要加强危机的应急管理与人后的评估与改善。

(六) 治理内容多向化

边疆安全治理既要关注“高政治”领域的军事、政治、外交等安全问题,也要维护“低政治”领域的经济、文化、社会、生态、卫生、民族、宗教等安全问题;既要正确认识和处理好开发边疆与保卫边疆,稳定边疆与发展边疆的辩证关系,更要加强社会管理和社会控制,夯实边疆安全的防御基础。

(七) 治理范围场域化

首先,要实行跨地缘场域治理。要突破国内行政区划、国家地理边界、民族或种族利益冲突、不同社会认同差异而导致的联合行动的阻力和障碍,实现区域间、国家间、部门间的全方位合作。其次,要实行跨利益场域治理。要突破部门或地方利益保护主义思维,共建利益共有与共享体制,以人的安全保护为共同利益目标,建立跨部门、跨区域的共同安全治理机制。最后,要实行跨认同场域治理。要超越地方历史传统、民众文化习俗、社会价值认同、政府行政文化阻隔,形成超越认同冲突的安全共同体,从心理认同层面消除不同文明、不同民族、相关国家、不同信仰之间的相互漠视、误解、敌视与对抗,逐步形成相互认同、彼此协同的安全治理机制。

(八) 治理能力多维化

边疆安全治理能力主要是指认同能力^①,边疆安全治理需要对认同能力

设施和平时训练教育机制;三是建立危机处理和灾难自救自卫机制;四是提高爱国主义精神和保家卫国意识。总之,为可能出现的战争和爆发局部灾难创造及时、有效的防御机制。参见吴楚克:《中国边疆政治学》,中央民族大学出版社2005年版,第287页。

^① 认同能力建设的内涵主要包括三个方面:在物质技术层面,需要加强经济基础、科学技术、维稳力量、军事和国防力量等“硬实力”建设;在文化价值层面,需要加强文化、价

建设予以保障。首先，需要国内与国际社会加强文化自觉认同力量建设，如建构共有观念、建立互信机制、重视文化融合、遵守国际规范，这是边疆安全治理的永恒目标与最佳方略。其次，在国内层面需要加强强制认同力量建设，因为边疆地区还存在一些跨国犯罪集团与分裂势力，必须重拳出击，依法予以严惩。再次，在国际层面需要加强规制认同力量建设，因为国际社会在一定程度上相对处于“无政府”状态，需要建立一些国际规范、国际制度等规制来规范国家行为体的行为。最后，中国需要加强威慑认同力量建设，提升威慑能力，因为国际社会还存在一些霸权主义国家在中国边疆地区制造摩擦，一些周边国家也利用中国在边疆安全治理中奉行的睦邻友好、和平外交政策侵犯乃至侵占我国的领土主权。习近平总书记曾特别指出：“能战方能止战，准备打才可能不必打，……没有军事实力的敢战是不足以维持和平的，……没有一个巩固的国防，没有一支强大的军队，和平发展就没有保障。……只有我们有准备、有强大军事力量、有打赢能力，才能从战略上实现不战而屈人之兵，达到‘以武止戈’的目的”。^① 所以，中国需要加强国防力量等威慑能力建设，这样才能为文化自觉认同、强制认同与规制认同能力建设提供前提基础与实力保障。

[收稿日期：2016-01-28]

[修回日期：2016-06-03]

[责任编辑：樊文光]

值、信仰、法律、教育、制度、体制、机制、法制、规范等“软实力”建设；在物质技术与文化价值复合层面，需要促进军事威慑与政治外交相结合、刚性制度与柔性处理相结合，“维稳”、“维权”、“维心”三维一体治理，以传统安全手段实现非传统安全目的，以非传统安全手段达到传统安全目的等“硬实力”与“软实力”相结合的“巧实力”建设。加强认同能力建设就是通过“硬实力”、“软实力”与“巧实力”建设，以促进“认同安全”的建构和维护，推进相关行为体间的认同整合与认同建构，实现不同行为体间正向的、积极的、良性的互动，使不同行为体能够共同应对并合力共治各种安全威胁，化解各种安全危机。

^① 习近平：《关于党在新形势下的强军目标重要论述摘编》，解放军出版社2014年版，第5-6、41页。