

从安全理念的演变看亚信会议 框架下的安全合作*

强晓云

【内容提要】 新时期亚洲安全局势的复杂特点与严峻局势使建设亚洲安全新架构提上日程。而现有的、包含大多数亚洲国家的亚信会议可以为亚洲安全架构建设提供有益帮助。亚信会议在促进亚洲和平与合作、增进成员国相互了解与信任方面发挥着独特作用。面对亚洲地区存在的共同的、综合性安全挑战，亚信会议的安全理念也在不断演变与完善。中国倡导的亚洲新安全观已经成为亚信会议安全理念的核心内容，这对促进亚洲国家互信与协作，共建安全稳定的地区环境具有深远意义。尊重与照顾所有成员国的安全关切，以对话合作来促进安全互信是亚信会议开展安全合作的主要考虑。未来亚信会议框架下的安全合作应在新安全观基础上，克服认知共同体、利益共同体、责任共同体以及命运共同体缺乏的困境，积极落实各项互信措施，加强机制建设，为建立亚洲安全新架构作出贡献。

【关键词】 亚信会议 亚洲安全架构 安全理念 安全合作

【作者简介】 强晓云，上海国际问题研究院俄罗斯中亚研究中心副主任，全球治理研究所副研究员

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)04-0038-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201504003

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

进入 21 世纪以来，亚洲的经济发展为世界所瞩目；同时，各种安全矛盾与冲突也对亚洲的稳定发展构成挑战。地区安全合作滞后于经济合作的现实使亚洲国家开始思考建构或完善亚洲安全架构问题。一个运作良好的地区安全架构应当包括几个要素：第一，成员国应覆盖地区多数国家，代表最广泛的地区安全利益；第二，适应地区的安全形势与特点；第三，理念具有代表性，机制具有有效性，决策具有权威性，行动具有务实性。由哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫于 1992 年 10 月 5 日在第 47 届联合国大会上倡议成立的亚洲相互协作与信任措施会议（以下简称“亚信会议”）囊括了亚洲次区域主要国家，其中不乏一些地区热点国家，在地区安全方面具有很强的代表性。成立 20 多年来，亚信会议在促进亚洲和平与合作、增进成员国相互了解与信任、维护地区安全与稳定、促进区域交流与合作方面发挥着独特作用。可以认为，亚信会议是保障亚洲和平、安全与稳定的国际论坛，其安全合作理念、合作实践可为构建亚洲安全新架构提供有益启示。

一、安全挑战：亚信会议安全合作的动力

亚信会议成员国和观察员国所处的亚洲地区，当前正面临一系列复杂和严峻的安全挑战，包括传统和非传统安全问题。在亚洲地区，既存在着冷战时期形成的安全和军事上的结盟与分裂，也存在着二战和冷战遗留的领土与海洋权益等方面的问题，同时还面临多种非传统安全威胁。

第一，恐怖主义和极端主义已经成为亚信成员国面临的共同安全挑战。这些安全威胁没有国界之分，各方利害相同、祸福与共。目前，亚洲已成为恐怖活动最猖獗的地区。据不完全统计，2014 年全球共发生恐怖事件 2 383 起，亚洲地区则高达 1 794 起，占全球恐怖事件总数的 75.28%。^①此外，“圣战萨拉菲”等思潮不仅鼓动极端势力在中东国家掀起一系列暴恐活动，而且还扩散到与中国相邻的阿富汗、巴基斯坦以及中亚国家。中东变局、美国和北约联军从阿富汗撤军的外溢效应也加剧了中亚、南亚恐怖主义势力的猖獗。原本在海外活动的恐怖主义势力向中亚腹地回流，与已在吉尔吉斯斯坦和塔

^① 《探寻亚洲未来安全发展之道》，载《人民日报》2015 年 5 月 29 日。

吉克斯坦具有稳定基础的“伊斯兰解放党”及在费尔干纳盆地活跃的“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”遥相呼应甚至相互勾联，使中亚国家的安全风险上升，反恐、反极端主义的压力随之加大。恐怖主义与极端主义势力在亚洲的活跃，既严重危害各国正常的社会生活与经济发展，也波及中国在当地经贸投资、能源合作以及企业和公民的人身财产安全，还加剧了中国西部地区安全环境的恶化。共同的安全挑战需要亚信会议国家携手合作，共同应对。

第二，毒品种植与贩卖、武器走私、非法移民、跨国犯罪以及由地区冲突引发的难民问题对亚洲地区构成安全威胁。这些非传统安全挑战具有较高的联动性，需要亚信会议国家探寻综合性和一体化的应对方案。以毒品种植与贩卖为例，阿富汗是世界上第三大鸦片生产国，根据联合国毒品犯罪署（UNODC）报告，阿富汗鸦片种植面积已连续三年增长，2014年增长了7%；自美国发动阿富汗战争以来，阿富汗鸦片产量增长了40倍。^①此外，中亚、南亚地区成为阿富汗毒品贩运和消费的主要地区，从阿富汗非法武装和恐怖分子到中亚、南亚的“三股势力”（恐怖主义、极端主义、分裂主义），都利用制毒、售毒、贩毒获得巨额资金，以招募恐怖分子、经营恐怖组织和营地、购买各种现代化先进武器、策划并实施恐怖袭击以及组织相关的煽动蛊惑活动。近十年来，阿富汗毒品通过巴基斯坦和中亚国家向中国新疆渗透，中国境内也出现毒品犯罪与恐怖主义沆瀣一气的状况。尽管中亚国家建立了禁毒中心，但遏制毒品走私必须与防范其他非传统安全威胁相联系，需要在亚信会议框架下加强地区国家间的沟通协调，寻找综合治理之道。

因地区冲突造成的人道主义灾难及难民问题也是不容忽视的综合性安全挑战之一。传统安全威胁容易引发人道主义灾难与难民问题，一旦难民跨越国界进入邻国会造出一系列非传统安全问题，如流行病防控、资源利用等问题都需要难民输出国与输入国之间共同治理。以阿富汗难民为例，截至2015年4月，仅巴基斯坦一国，登记在册的阿富汗难民人数已高达161万，另有100万阿富汗难民待登记注册。^②大规模难民问题是巴基斯坦政府和阿富汗政

^① 《阿富汗是世界第三大鸦片生产国》，中国驻阿富汗大使馆经商参处网站，2014年12月16日，<http://af.mofcom.gov.cn/article/tbbd/201412/20141200834742.shtml>。

^② 《2015年3月阿富汗政治经济动态》，中国驻阿富汗大使馆经商参处网站，2015年4月6日，<http://af.mofcom.gov.cn/article/afdt/201504/20150400933541.shtml>。

府定期磋商的重要内容，但由于阿富汗局势不稳以及其他原因，双边层面解决难民问题的资源并不丰富，急需地区多边安全机制的介入。

第三，缺乏合作使亚洲安全挑战日益严峻。首先，东亚和南亚的领土和海洋权益争端不断。东亚地区因历史原因形成的领土、领海争端长期存在，近年来集中爆发又引发一系列连锁反应，特别是俄日“北方四岛”之争、日韩独（竹）岛之争、中国与日本和菲律宾等国的海洋岛屿之争等，对地区安全造成的负面影响值得注意。此外，泰国与柬埔寨、中国与印度、印度与巴基斯坦之间都存在不同程度的领土争议。其次，美国“亚太再平衡”战略对大国战略互信与合作也造成一定程度的消极影响，导致彼此误判的可能性增加。奥巴马政府将“关注”亚太的重点置于安全领域，全面加大“战略投入”，给亚洲安全带来负面影响。一方面，导致中俄等国对美国的言行产生疑虑；另一方面又使部分存在疑华、恐华心理的亚洲国家进一步接近美国，从而导致亚洲国家相互对立，彼此失和。中国已切实感受到美国重返亚太带来的安全压力，俄罗斯也担心美国重返亚太与北约无止境“东进”对其形成双面夹击之势。大国之间战略互信不足势必对东亚、南亚地区安全稳定构成威胁。再次，中亚国家之间在资源利用方面的冲突与边界划分问题，则是缺乏合作引发非传统安全挑战的典型案例。油气和水资源的分布不均、利用失衡常会引起中亚国家之间的冲突，乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦在费尔干纳地区边界划分上一直争议不断，再加上费尔干纳盆地极端势力的影响以及三国国内民族主义情绪的上升，极易激化矛盾。

第四，能源安全、资源安全、生态安全、粮食安全和网络安全等非传统安全问题与亚信会议成员国和观察员国的经济社会可持续发展息息相关，构成了与发展相关的可持续安全挑战。以能源运输安全为例，世界上共有九条重要的海上运输通道，其中四条在亚洲，马六甲海峡则是其中最关键的一条。2013年平均每天共有1 700万桶石油经该通道运输，同时东亚也经该通道向西亚和欧洲运输大量商品。^①然而，东南亚地区的海盗活动严重影响这条通道的安全。为了保证海上能源运输安全，各国应合力打击海盗。另外，以中亚的生态安全与粮食安全为例，在2000年到2011年期间，因森林大火和持续

^① 《探寻亚洲未来安全发展之道》，载《人民日报》2015年5月29日，第22版。

干旱造成中亚国家尤其是世界重要粮食出口国哈萨克斯坦的粮食产量下降，该国政府不得不限制谷物出口，这迫使塔吉克斯坦政府被迫动用种子粮渡过粮食危机，对其经济社会的可持续发展构成一定威胁。

此外，随着信息化和网络技术的快速发展，网络犯罪、网络恐怖主义、黑客攻击和网络战对国家安全造成重大威胁。网络媒体在中东变局中的特殊角色以及2013年“棱镜门”事件的爆发，充分显示网络安全对一个国家可持续发展的重要性。各国开始积极探索网络空间国家主权及利益的维护，韩国、日本、印度、新加坡等国相继出台网络安全战略或相关规划，中国也成立了由国家最高领导人负责的中央网络安全和信息化领导小组，加快制定网络安全和信息化发展战略。

如此复杂的传统安全与非传统安全威胁相互交织的现实，促使亚信会议成员国与观察员国更加重视安全问题与安全合作，也推动安全理念的逐步演变，以应对日益严峻的安全威胁。

二、亚信会议安全理念的演变

维护地区安全是亚信会议成立的初衷，关注地区安全问题、促进成员国对安全的基本认知渐进趋同是亚信会议历届元首会议、外长会议与高官会议的主要内容。从1992年10月哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫提出成立倡议到2015年，亚信会议的安全理念经历了从关注单一领域安全到关注多领域安全挑战、从模糊到逐渐清晰的发展过程。

（一）第一阶段：初步沟通协调期（1992年10月—2001年1月）

在这一阶段，由于哈萨克斯坦政府和亚洲各国、国际社会的积极努力，许多亚洲国家的学者开始参加亚信专家会议，并决定成立一个筹备亚信外交部长会议的特别工作小组。其间，亚信会议先后于1996年2月和1997年12月召开了两次副外长会议，各国代表纷纷依据本国的地区利益对确立亚信会议规则表态，多数国家对亚信会议能够成为亚洲又一个讨论地区安全问题和实现互信对话的论坛持肯定态度。1999年9月和11月相继召开的亚信外长会议，开始讨论商定各成员国相互关系原则和建立亚洲地区稳定与安全保障机

制的计划，共同签署了《亚信成员国相互关系指导原则宣言》。

这一阶段，亚信会议主要关注安全挑战的共同性，并从共同面临的安全威胁出发，初步提出在亚洲地区加强安全领域相互信任的必要性。亚信会议成员国认为，亚洲各国的安全不可分割，亚洲地区的安全与世界安全具有紧密联系，亚洲安全体系的所有组成部分都相互补充、互为关联，文明的多样化并非产生安全威胁的因素，宽容与对话有助于各国的相互理解与信任，在承认联合国及尊重国际法的基础上展开安全合作是解决地区问题的主要途径。在亚信会议的基础性文件《亚信会议成员国关系原则宣言》中反复强调亚洲安全的共同性与不可分割性，同时也承认由历史文化等因素导致的安全关切的多样性，“承认亚洲安全不可分割的重要性，为防止亚洲和平、安全和稳定面临的挑战和威胁，我们要坚定地加强在该领域的共同行动；承认亚洲和全世界和平、安全与发展之间的紧密联系，并认为其中的任何一项都必然对加强国际和平与安全，对促进各国人民的基本权利、经济和社会进步、福祉都会作出贡献”，“重申亚洲国家民族特点、传统、文化和价值观的多样化不是相互关系分裂的因素，而是具有真正价值的相互丰富的因素”。^①

尽管围绕应对共同安全挑战达成初步共识，但亚信会议成员国有关合作安全的认知并不清晰，关注的重点主要集中在如何加强信任与对话方面。例如，《亚信会议成员国关系原则宣言》指出，成员国“强调国际关系中宽容的重要性和对话作为达成理解、消除和平威胁、加强不同文明间相互关系和交流的重要手段的重要作用。”^②

（二）第二阶段：高层对话磋商期（2001年1月—2009年10月）

在这一阶段，亚信会议成员国的高层围绕安全理念开展对话磋商。在亚信外长、副外长会议的基础上，哈萨克斯坦政府于2001年初开始力推亚信成员国国家元首会议。亚信会议第一次元首会议于2002年6月召开，在此次会议上，各国元首共同发表了《阿拉木图文件》和《关于消除恐怖主义和促进文明对话的宣言》。2004年10月，亚信会议第二届外长会议召开，会议通过

^① 《亚信会议成员国相互关系原则宣言》，Декларация принципов, регулирующих отношения между государствами-членами СВМДА, 亚信会议官方网站, http://www.s-cica.org/page.php?page_id=179&lang=2。

^② 同上。

了《亚信信任措施目录》和《亚信程序规则》，为推动亚信会议成为地区互信安全机制奠定了法律基础。之后又分别举行了第二届国家元首会议、第三届外长会议。

这一阶段亚信会议成员国对地区安全挑战的认识进一步深化，指出恐怖主义、分裂主义是威胁地区国家的共同安全挑战，强调安全领域合作的重要性，并从落实信任措施入手实践合作安全。在亚信会议章程《阿拉木图文件》中就明确指出：亚信会议的主要目标和行动方向是通过多边方式巩固合作以保障亚洲的和平、安全与稳定。为实现上述目标，成员国将采取必要步骤，将亚信会议发展成一个基于亚洲安全共识基础的对话、咨询、决策并实施措施的论坛。亚信会议的宗旨是：扩大合作，保障亚洲的和平、安全和稳定，打击毒品非法生产和流通，为亚洲繁荣和稳定扩大贸易与经济合作，打击任何形式的恐怖主义，在保护环境方面的所有问题上加强合作，防止大规模杀伤性武器的扩散并最终消除这种武器，采取人文领域的信任措施，加强不同文明之间的相互尊重、理解和宽容，在成员国之间落实信任措施，等等。^①

由于九一一事件的发生，亚信会议成员国在这一阶段将反对恐怖主义作为应对共同安全挑战的重点。在2002年举行的第一届亚信会议国家和政府首脑峰会上，发表了《关于消除恐怖主义和促进文明间对话的宣言》，向国际社会表达了亚信会议成员国对打击恐怖主义的立场。成员国“谴责任何形式的恐怖主义，谴责针对无辜百姓生命和威胁他人和平相处环境的暴力行径和犯罪行为。没有任何理由可以为恐怖主义辩护”。同时，宣言还强调“恐怖主义不能与任何宗教、民族或文明混为一谈。绝不允许恐怖主义试图诱使我们陷入宗教、文化或文明冲突之中。我们必须特别警惕，全球反恐斗争正演变成一场针对文化、宗教或民族的战争”。宣言还指出，反恐斗争“应该是全球性的、全面的和持续的，而非有选择的或歧视性的。在反恐斗争中必须避免采用双重标准，反对以打击恐怖主义为借口干涉主权国家内部事务，反对绕过《联合国宪章》对主权国家使用武力。……必须尊重人权依法打击恐怖主义”。另外，宣言还表达了亚信成员国在反恐方面的合作意愿：“我们

^① 《阿拉木图文件》，Алматинский акт, 亚信会议官方网站，http://www.s-cica.org/page.php?page_id=179&lang=2。

以开放的态度与所有国家、地区、国际组织或机构合作打击恐怖主义。……亚信会议成员国要加强相互之间的合作和对话，促进共同价值观，增进相互理解和信任，共同打击恐怖主义”。^①

意识到地区内出现的一系列因缺乏合作而导致的问题和挑战，亚信会议成员国对安全合作的共识不断提高，这一阶段召开的外长会议以及元首会议都对落实安全合作做出指导性安排。信任措施领域的选择就是一个典型案例。2007年讨论《落实亚信信任措施的合作方法》时，落实军事政治领域的信任措施成为信任措施目录九大领域中争议最大的一个领域。一部分成员国认为，当时亚信会议的发展尚未达到能够进行军事政治领域信任措施的程度；另一部分成员国则认为，应先从社会经济领域来履行信任措施，军事政治领域的信任措施可以推后进行；而另外一些成员国（如哈萨克斯坦）则坚持，军事政治领域的合作应是“亚信会议哲学的核心”^②，并已在《阿拉木图文件》与《亚信信任措施目录》中有所强调。由于在军事政治领域合作方面难以达成一致，《落实亚信信任措施的合作方法》并未涉及如何落实军事政治领域的信任措施，成员国认为应将合作重点首先放在应对新挑战与新威胁和社会经济发展上。在后来的工作实践中，成员国显示出对应对非传统安全威胁的积极性以及对军事安全合作的谨慎态度，搁置分歧，寻求共识并予以落实的合作模式被各领域的协调员国广泛采用。

例如，土耳其与阿富汗分别是应对新挑战与新威胁领域信任措施的协调员国和共同协调员国，工作伊始，土耳其就十分重视推进协商的重要性。与其他协调员国不同，土耳其在召开专家会议之前，并未提交自己的行动计划草案，而是将专家会议的议程锁定在四个主题：边境控制与管理、与警察活动相关的问题、反对恐怖主义、走私问题。然后把与会专家对上述议题的看法以“共同结论”的形式分发给各成员国讨论，获得反馈意见后再向特别工作组提交行动计划草案，两个月后高官委员会通过了土耳其的计划。最终行动计划包含专家会议提及的四个主题，还建立了落实应对新挑战与新威胁领

^① 《关于消除恐怖主义和促进文明对话的宣言》，Декларация об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями，亚信会议官方网站，http://www.s-cica.org/page.php?page_id=183&lang=2。

^② Эволюция процесса СВМДА，http://www.s-cica.org/page.php?page_id=395&lang=2&parent_id=139。

域信任措施的国家协调员网络，定期交换该领域的信息、会议和会晤内容等。

尽管深化了对安全挑战的共同性与合作性的认识，但亚信会议成员国对综合性安全挑战及阻碍地区国家经济社会的可持续发展挑战仍缺乏较为清晰的认识。亚信会议将安全内容从军事政治安全拓展到经济安全、生态安全、人文安全、能源安全等领域，其中许多属于“新挑战与新威胁”。例如，“能源安全是日程表中的优先问题之一，能源供应国和需求国之间的对话和合作具有特殊意义。因此需要强调能源安全是经济和社会安全不可分割的一部分，是稳定发展不可分割的一部分”。^① 成员国还认为，面对恐怖主义、分裂主义、跨国有组织犯罪、自然灾害、流行病防疫等跨国性安全挑战，各国应当共同面对、综合治理。例如，《阿拉木图文件》就指出，“和平、安全和发展将会相互补充、相互巩固、相互促进；亚洲安全体系的所有组成部分，包括政治军事、信任措施、经济与生态问题、人文合作与文化合作均相互依存、相互关联，应当积极运作”。^②

（三）第三阶段：深化拓展期（2009年10月—2014年5月）

2009年10月，亚信高官委员会会议在北京国际俱乐部举行，各成员国代表针对亚洲地区经受全球金融危机冲击后潜在的安全风险充分交换了意见，并深入讨论了继续健全亚信会议互信措施与安全对话机制问题。2010年6月，第三次亚信成员国国家元首会议在土耳其伊斯坦布尔召开，这标志着亚信理念正为更多的亚洲国家所接受。

在这一阶段，亚信会议成员国在持续关注共同安全挑战与合作安全的基础上，应对综合性安全挑战的意识日趋强烈，对于影响地区国家可持续发展的安全挑战的认知也愈来愈清晰。在此期间，亚信会议成员国首次提出，“鼓励各国公民、实业界参与反恐行动，发展文明间与文化间对话，促进旨在有效解决该问题的相互理解”。^③ 对于由毒品种植与贩卖、武器走私、跨国有组织犯罪等构成的综合性安全挑战，则再次重申国际合作与综合治理的重要

^① 《第二届亚信会议国家和政府首脑峰会宣言》，Декларация Второго саммита СВМДА，亚信会议官方网站，2006年6月17日，http://www.s-cica.org/page.php?page_id=183&lang=2。

^② 《阿拉木图文件》。

^③ 《第三届亚信会议国家和政府首脑峰会宣言》，Декларация Третьего саммита СВМДА，亚信会议官方网站，2010年6月8日，http://www.s-cica.org/page.php?page_id=183&lang=2。

性：“我们承认，没有一个政府能够独立地成功应对该威胁，因此呼吁所有国家为抑制该威胁展开合作、协调与坚决行动。……我们有落实打击国内、地区、国际跨国有组织犯罪战略、制定更有效打击该类犯罪手段的决心”。^①

在这一阶段，能源安全、应对金融危机的负面影响等持续性安全挑战也受到关注。例如，亚信会议成员国承认“能源安全对可持续发展和提高社会经济福祉的重要性”，认为应把技术合作当作保障能源安全的一个主要方向。“强调能源合作的必要性，以加强合作、推广和配置可行的干净环保能源技术，拓展能源利用，在有利条件下促进相关能源技术由发达国家向发展中国家的转移”。^②

（四）第四阶段：趋于完善期（2014年5月——至今）

2014年5月于上海召开的亚信会议第四次国家和政府首脑峰会通过了《上海宣言》，进一步明确和完善了亚信会议的安全理念。《上海宣言》首次明确提出了“共同、综合、合作、可持续安全”理念。指出“在全球化大背景下，安全的涵义已演变为一个综合概念，安全的跨国性、综合性和联动性日益突出。本地区各国不仅利益与共，而且安危与共。任何一国在安全问题面前都难以独善其身。各国应在迄今已达成共识基础上，谋求共同、综合、合作、可持续安全”。^③ 通过上海峰会将亚信会议安全理念以宣言的形式固定下来：共同安全是安全主体，所有国家都安全了才会有真正的安全，“任何国家不能以牺牲别国安全为代价加强自身安全……我们强调任何国家、国家集团或组织在维护和平与稳定方面都不具有特殊优先责任”；^④ 综合安全是安全的内容，既包括传统安全也包括非传统安全；合作安全是实现安全的方式，要通过平等、彼此尊重、相互信任的合作才能达成；可持续安全是安全的基础，强调发展与安全的关系。其中可持续安全是一个新提法。亚信会议成员国希望安全是可持续的，而非短期的；而可持续安全的基础是发展，发展要通过经济合作才能实现。正如中国国家主席习近平在上海峰会上指出的：

^① 同上。

^② 同上。

^③ 《亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上海宣言》，中国外交部网站，2014年5月21日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/yxhy667356/zxxx/t1158307.shtml。

^④ 同上。

“可持续就是要发展和安全并重以实现持久安全。发展是安全的基础，安全是发展的条件。对亚洲大多数国家来说，发展就是最大安全，也是解决地区安全问题的‘总钥匙’”。^① 亚信会议的大多数成员国都是发展中国家，经济和社会的发展始终是这些国家的第一要务，同时，有些安全问题也是由于发展不到位引发的。因此，亚信成员国之间也需要通过加强经济合作来增进互信，进而促进安全。

三、中国对亚信会议的可能贡献

在亚信会议的发展历程中，中国始终积极参与各个阶段的工作。必须强调的是，中国对亚信会议的最大贡献在于完善安全理念，中国提出的亚洲安全观已经成为亚信会议安全理念的核心内容。特别是习近平主席在亚信会议第四次国家和政府首脑峰会的主旨讲话，全面系统地阐述了亚洲安全观，首次提出“共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全”概念，对促进亚洲国家相互信任与协作，共建安全、稳定的地区环境具有深远意义。因此，尽管“新安全观”这一术语并未写入亚信会议宣言文本，但亚信会议的安全理念的确与新安全观高度吻合。

中国倡导的新安全观包含以下几个内容。一是安全挑战具有共同性，安全主体具备普遍性、平等性与包容性。正如习近平主席指出的，安全应该是普遍的，不能一个国家安全而其他国家不安全；安全应该是平等的，各国都有平等参与地区安全事务的权利，也都有维护地区安全的责任；安全应该是包容的，应恪守尊重主权、独立和领土完整、互不干涉内政等国际关系基本准则，尊重各国自主选择的社会制度和发展道路，尊重并照顾各方合理安全关切。安全应是亚洲和世界各国人民的共同安全。

二是突出安全挑战解决方式的综合性。对当前的亚洲而言，传统与非传统安全同时存在，安全问题的联动性与交叉性不断增加，因而在应对安全挑

^① 《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面：习近平在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》，中国外交部网站，2014年5月21日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/yxhy_667356/zxxx/t1158070.shtml。

战时，需要通盘考虑地区安全问题产生的历史渊源与现实依托，以及可能的发展轨迹，充分调动官、民、产、学、研各领域的积极性，在政治、经济、社会、文化、宗教等方面多管齐下，统筹谋划，综合治理。

三是强调安全合作的重要性。基于安全挑战的共同性与综合性，任何一国都无法独立成功应对某一种安全威胁，合作必不可少，且合作必须以平等、尊重为前提，这也是亚信会议历届元首会晤时所强调的原则之一。

四是突出发展与安全的关联性，提出“可持续安全”这一概念。中方认为，发展是最大的安全，也是解决地区各类安全挑战的出发点、关键所在。只有注重发展，改善民生，才能缩小国内与区内贫富差距，减少安全威胁滋生的潜在条件，才能从根本上消除各种安全挑战。

亚洲新安全观的提出及其在《上海宣言》中的反映，体现出亚信会议成员国对新安全观的认可和接纳，对亚信会议安全理念的完善具有里程碑意义。

除了提出理念倡议，中国还可以借助主席国地位为亚信会议框架下的安全合作作出更大的贡献。从2014年5月开始，中国担任亚信会议轮值主席国，主席国的特殊地位以及中国与哈萨克斯坦、土耳其等亚信会议核心国家的良好关系为推动亚信会议的进一步发展提供了可能。

首先，亚信会议国家期待中国在担任轮值主席国期间发挥特殊领导作用，并借助中国的影响力提升亚信会议的能力与影响力。哈萨克斯坦、土耳其学者曾多次提出希望中国在担任主席国期间推动亚信会议升级，加强包括秘书处在内的各机制的领导力和执行力，切实推进安全领域信任措施的落实等。

其次，亚信会议成员国、观察员国的广泛性与代表性为中国发挥主席国特殊领导作用也提供了内生动力。借助中国，亚信会议的国际影响力会获得提升；借助亚信会议，中国在地区安全合作中的影响力与吸引力也会逐渐上升。这是因为中国的周边利益和亚洲利益与在亚信会议中的利益密切相关。大多数亚信会议成员国是中国的周边邻国，也是中国陆向和海向利益的集中地区，亚信会议成员国所覆盖地区的安全稳定与中国周边的安全稳定息息相关。另外，从工具性角度看，亚信会议是中国亚洲外交和周边外交的组成部分。借助亚信会议，中国可以与西方进行国际组织间的对话；通过亚信会议，中国可以加强与亚洲各次区域的战略沟通尤其是南亚、西亚、北非地区；支

持亚信会议，有利于加强中国与哈萨克斯坦之间的双边全面战略伙伴关系。

再次，基于亚信会议成员国、观察员国的多样性和差异性的现实，并全面考察亚信会议的发展历程，中国应该以“具有引领作用的积极参与者”身份推动亚信会议的进一步发展。发挥中国作为轮值主席国的特殊领导作用，需要从凝练具有亚洲特色的亚洲新安全观入手，构建亚信会议框架下安全合作的思想基础，同时推动亚信会议的机制能力建设，包括提升秘书处的统筹协调功能等，加强主席国与核心成员国（哈萨克斯坦、土耳其等）、主席国与区域内国际组织、主席国与世界主要大国的沟通与合作，使亚信会议更加成熟，更具辐射性和影响力。

最后，亚信会议的安全合作理念与中国构建亚洲安全新架构的理念有重要的共通之处。中国反复强调，培育一个符合地区实际、满足各方需求的亚洲安全架构是维护亚洲安全的“必要环节”，“亚洲安全新架构应建立在新安全观基础上，应有利于促进地区经济合作与安全合作的两轮驱动”。^① 在中国与俄罗斯的联合声明中，也多次表明两国对建立地区安全架构的基本设想：以新安全观为指导，在遵循国际法基本原则的基础上，在亚太地区建立开放、透明、平等、包容的安全和合作架构。^② 亚信会议无论在理念还是实践上都明显遵循新安全观，可为亚洲安全新架构建设提供启示与经验。另外，中国担任亚信会议轮值主席国，也可以在一定程度上弥补由“小行为体建设国际制度”^③ 的不足。中国是世界大国，哈萨克斯坦、土耳其是具有地区影响力的中等国家，三国完全有能力在亚信会议中推动由大、中型国家参与并引领的安全合作模式，这也会为亚洲安全新架构建设提供一种参考模式。

四、亚信会议框架下安全合作的困难及对策

尽管亚信会议在安全理念与安全合作实践上已经有所发展，但由于种种

^① 刘振民：《亚洲的安全与中国的责任》，载《国际问题研究》2014年第1期，第26页。

^② 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于合作共赢、深化全面战略协作伙伴关系的联合声明》，中国外交部网站，2013年3月23日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1024243.shtml。

^③ 魏玲：《小行为体与国际制度——亚信会议、东盟地区论坛与亚洲安全》，《世界经济与政治》2014年第5期，第85-100页。

主客观因素，亚信会议框架下的安全合作也面临一系列困难，这涉及如何推进安全问题上的务实合作。

作为亚洲地区成员国覆盖面最广的国际性论坛，亚信会议最大的吸引力在于它能够为成员国、观察员国提供一个非排他性的平台，就亚洲安全问题以及相互间存在的安全问题进行交流与合作，来处理难以解决和共同关心的问题。尊重、照顾所有成员国的安全关切，以对话合作来促进安全互信是亚信会议开展安全合作的主要考虑。过去 20 多年来，亚信会议在建立信任措施方面取得的成就主要得益于其本身的开放性、渐进性与非强制性，然而，未来亚信会议的进一步发展和影响力的提升很大程度上取决于能否在安全合作方面取得务实突破。笔者认为，当前亚信会议的安全合作务实性不足，主要原因在于成员国之间尚未建立认知共同体、利益共同体、责任共同体以及命运共同体。

一方面，成员国、观察员国的多样性与差异性使各国对安全挑战的认知存在差异，造成认知共同体缺乏，这导致亚信会议的安全议题较为分散。另外，由于成员国对他国安全挑战与本国联动性的认识有限，安全的自我意识促使一些国家不愿意提供公共产品、承担合作成本，这导致利益共同体缺乏，进而使安全决策合力略显不足。

亚信会议成员国、观察员国覆盖了整个亚洲大陆，从东亚到西亚，从俄罗斯的远东地区到东南亚、南亚，各国在历史文化、风俗习惯、意识形态、政治制度、社会发展水平以及地缘政治环境等方面都存在着巨大差异。这一多样性使亚信会议国家不仅对安全有不同的利益诉求，同时对亚信会议安全合作的领域优先次序也存在分歧。例如，中东国家视巴以问题为地区和平的核心，中亚诸国则关心阿富汗局势对地区安全稳定的外溢效应，而东亚一些国家更关注海洋权益争端引起的安全问题。即使在亚信会议国家共同关心的非传统安全问题上，各国关切也各有侧重。例如，中东国家在非传统安全问题上更关注恐怖主义、宗教极端主义的蔓延，中亚国家则更关注毒品走私、跨国犯罪以及水资源利用等问题，东南亚诸国更关注防灾减灾、气候变化等问题。由此可见，亚信会议国家在面临共同安全挑战的同时，也必须面对差异性带来的巨大挑战。而亚信会议所有倡议的执行都以成员国、观察员国的

自愿为基础，安全议题的分散性极易导致亚信会议在安全合作方面的决定与目标务虚多于务实，信任措施缺少具体内容，进而导致各项多边信任措施的执行力度大打折扣，务实合作推进缓慢。如何从纷杂的差异性安全需求中寻找共同的、首要的安全诉求，同时要具备最大程度的包容性可能是亚信会议未来急需解决的难题之一。

另一方面，机制能力建设滞后已经成为阻碍亚信会议进一步发展的主要因素，既没有相应的机制保障使各国能够齐心协力应对各种安全挑战，也缺乏对可持续等安全挑战的主导认识，进而导致缺乏责任共同体与命运共同体意识。成员国、观察员国的多样性与差异性还使得亚信会议在安全合作方面缺乏明确的核心价值观，更制约其机制建设能力的提升。而成员国和观察员国对亚信会议发展方向的不同看法以及亚洲日趋严峻的安全形势，更为亚信会议机制能力建设增添了新的障碍。应当指出，20多年来，亚信会议在安全合作方面已经具备了一些机制，决策机制包括每四年举行一次的国家政府和首脑峰会、外长会议以及每年举行一次或数次的高官委员会会议；工作机制是特别工作组会议和专家会议；职能机制为设在哈萨克斯坦的亚信会议秘书处。然而，现有机制安排并不能够完全保障安全合作目标的务实推进，导致亚信会议的功效甚至其存在的必要性都受到质疑。另外，在亚信会议发展过程中，哈萨克斯坦以及纳扎尔巴耶夫总统作出了巨大贡献，土耳其在担任轮值主席国期间也为亚信会议作出了相当的努力，然而这种“小马拉大车”效应经过20多年正在逐渐递减，如何发挥核心国家的作用，推动其能力建设成为当前亚信会议面临的主要任务之一。

笔者认为，改善认知共同体、利益共同体、责任共同体与命运共同体缺乏的现状需要理念建设与机制建设双管齐下。

众所周知，亚信会议成立伊始，主要是模仿欧安组织的发展模式，因此带有明显的欧洲机制痕迹。然而欧洲合作机制的显著特点是具有共同的价值观，而亚洲的特点则是多样性与差异性，这使亚信会议在发展过程中虽存在较为一致的安全合作理念，但缺乏明确的、为绝大多数成员国所接受的统一的安全认同。多样性固然可贵，但统一性更为重要。因此亚信会议有必要以亚洲新安全观作为维系安全合作的核心认同。这种安全观涵盖了当前国际体

系中通常强调的价值要素，同时还考虑到亚洲所面临的特殊挑战。未来，亚洲新安全观还应进一步与亚洲共享的文化理念相契合，如吉尔吉斯斯坦前外长伊玛纳利耶夫就强调，新安全观应“集中体现亚洲追求和平、人本、包容的文化精神”。^①另外，亚信会议还应进一步完善新安全观的理论内涵，提出既能够回应当前亚洲共同的安全关切，又具备长远时空意义的安全观。除了针对亚信成员国普遍关注的三股势力等现实安全威胁外，还应涵盖网络安全、环境保护、核不扩散、外太空军事化等问题。总之，新安全观既要基于亚洲的历史和文化精神内核，又要面向未来，并能够引起国际社会共鸣。

在机制方面加强亚信会议需要从以下几个方面入手：一是要落实亚信会议安全领域业已制定的信任措施和行动计划，形成更多具体成果；二是在成员国共同关心的议题基础上，集中议题、尽快确定优先合作领域；三是发挥亚信会议轮值主席国的特殊领导作用和核心成员国的协同作用。从亚信会议的发展历程来看，轮值主席国的领导力对推进各项安全合作有着特殊作用，核心成员国的积极参与对落实多边合作也具有积极意义。同时，亚信会议框架下的地区合作需要有大国引导，但也要保持与其他地区机制尤其是上海合作组织、集体安全条约组织、东盟地区论坛等的互动，还要加强与域外主要力量如美国、欧盟等的沟通，这样既可获得更多认同，也可避免亚信会议成为一个排他性机制。

此外，还应注意，亚信会议是一个以安全为主要议程的多边论坛，但又不仅限于讨论安全。这点在亚洲体现得非常明显，即亚洲的安全是一项综合性课题，需要各方从不同层面加强协调和信任措施，其中加强经贸合作、降低安全问题敏感性、寻求各方利益汇合点是亚洲安全架构建设的重要方面。中国提出的新安全观也强调综合、合作、可持续的安全，并辅以地区经贸合作。特别是中国提出加强亚洲各国的互联互通建设，以促进亚洲的共同和可持续利益，这是建立亚洲安全新架构的突出亮点。在这方面，阿富汗以及整个南亚地区都面临新的机遇，相关工程项目建设带来的各种利益，将吸引越来越多的国家。在亚信这个安全平台上拓展出一些其他领域的合作，正是各方所期盼的。

^① 笔者对伊玛纳利耶夫的访谈，2014年4月2日，吉尔吉斯斯坦比什凯克。

综上所述，亚信会议经历了 20 多年的发展，签署并发布了一系列有关安全、和平、发展的文件与宣言，在增进成员国相互了解与信任、促进亚洲的安全稳定方面发挥着独特的作用。进入新的历史时期，亚洲的安全局势更趋复杂，亚信会议成员国对其在安全合作方面提出更高的要求。然而，也需要正视一个客观现实，亚信成员国、观察员国覆盖了绝大多数亚洲国家，而且各国、各次区域对具体的安全挑战的认知各不相同，各自的安全利益也存在较大差异，这导致亚信会议的决策能力、执行能力都受到制约，务实合作进展有限，因而加强各成员国在安全领域的沟通与配合，加快亚信会议的机制能力建设刻不容缓。在这方面，轮值主席国与亚信会议核心国家应当也能够发挥重要作用。

值得注意的是，亚信会议的经验与局限对构建亚洲安全新架构具有一定启示意义。在理念上，亚信会议以广为成员国接受的新安全观为重心；在实践上，尊重所有成员国的安全关切、以对话合作来增进安全互信，提升中小国家的参与度，这是亚信会议的成功之处，也是一个合理的亚洲安全新架构不可或缺的要素。但与此同时，对普遍性与舒适度的过多强调也使亚信会议在务实合作方面存在明显局限，需要通过完善各种机制来应对。亚信会议在机制建设、主要国家的参与模式等方面的完善进程，也是亚洲国家探索如何建设合理的地区安全新架构的过程，这也是亚信会议发展过程中最主要的延伸意义。

总之，基于新时期亚洲安全局势的复杂特点，以及亚信会议安全理念与安全实践，未来亚信会议框架下的安全合作应在倡导亚洲新安全观的基础上，积极落实各项信任措施，加强机制能力建设，进一步发挥其在维护亚洲安全稳定中的特殊作用，为构建亚洲安全新架构作出贡献。

[收稿日期：2015-03-04]

[修回日期：2015-06-23]

[责任编辑：陈鸿斌]