

澜湄合作中的非传统安全治理： 从碎片化到平台化*

李志斐

【内容提要】澜湄地区的安全问题以非传统安全为主，涉及跨境犯罪、社会公共卫生、水与环境安全、信息网络犯罪等广泛议题，呈现出明显的复合性与联动性的结构特征，深刻地影响着该地区的政治、经济和社会安全。自2016年澜沧江—湄公河合作机制正式成立以来，国内外学术界对澜湄合作给予广泛关注和多视角研究，但对于该机制框架下的非传统安全研究还相对缺乏。长期以来，澜湄地区的非传统安全治理属于“碎片化”治理模式，机制拥堵，治理政策、资金、技术、人力和物力的投入分散，且缺乏持续性，导致安全问题无法从根本上解决。澜湄合作机制成立后，从合作治理内容、结构、参与主体等方面，推动了非传统安全治理逐步向“平台化”模式演进和发展，从根本上促进了澜湄地区国家之间的务实合作与非传统安全问题的解决。《澜湄合作五年行动计划（2018~2022）》已将非传统安全合作列为重点合作内容，未来澜湄合作需要在治理范式创新、多层平台搭建、早期项目设计和收获等方面完善非传统安全治理机制，持续推动澜湄合作拓展和深化。

【关键词】澜湄合作；非传统安全；安全治理；碎片化模式；平台化模式

【作者简介】李志斐，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员（北京邮编：100007）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2021.01.004

【中图分类号】D815.5；X24 【文献标识码】A 【文章编号】2095-574X(2021)01-0090-30

* 本文系国家社会科学基金一般项目“气候变化与亚太水资源安全治理”（项目批准号：16BGJ057）的阶段性成果、外交部澜湄专项基金2019年项目“澜湄合作中的非传统安全合作”的阶段性成果、教育部一般项目“东盟与地区安全及对我国‘一带一路’外交战略的影响研究”（项目批准号：17YJAGJW004）的阶段性成果。作者感谢《国际安全研究》专家的匿名评审意见，文责自负。

一 问题的提出与已有研究述评

澜沧江—湄公河（以下简称“澜湄”）地区地处亚太地区中南半岛核心地带，流域面积约79.5万平方千米，涵盖中国、缅甸、老挝、泰国、柬埔寨和越南六个国家，拥有3.26亿民众。2016年3月，中国总理李克强在澜湄首次领导人会议上宣布澜沧江—湄公河合作机制（以下简称“澜湄合作”）正式启动。经过三年多建设，澜湄合作由“培育期”进入“成长期”，“高效务实、项目为本、民生优先”的澜湄模式以及多层次的合作体系已经初步建立。作为次区域最具活力和潜力的合作机制之一，澜湄合作是中国周边外交和“一带一路”倡议的具体实施内容，其发展不仅与澜湄地区和国家的中长期发展密切相关，也对中南半岛的地缘政治环境产生深远影响。

从多维的视角解读和认知澜湄合作，研究澜湄合作的发展与完善，具有重要的现实意义和理论价值。自2016年澜湄合作成立以来，国内外学者们主要从四个视角对澜湄合作进行研究。

（一）地区主义和周边外交视角

此类研究主要是以中国周边外交为视角，运用地区主义理论对澜湄合作开展整体性研究，集中分析澜湄合作机制成立的动因、内容、意义、发展对策和前景挑战等。这种研究以中国学者为主体，认为澜湄地区是中国经略东南亚和整个亚太地区的桥头堡，是中国走向全球的战略起点，澜湄合作对中国意义重大。^①澜湄合作是澜湄六国合力建设的新型区域合作机制，是中国和湄公河国家次区域合作深化的成功典范，^②是一个“高阶”的次区域主义，^③是中国向周边国家提供的国际性公共产品，意在使其分享中国“发展红利”，助力区域发展和一体化建设。^④澜湄合作的发展将有力助推“一带一路”倡议在中国周边地区顺利实施。学者们认为澜湄合作从培育期到成长期成绩斐然，但仍然面临着机制赋权、能力建设和内外协

① 李巍、罗仪馥：《中国周边外交中的澜湄合作机制》，载《现代国际关系》2019年第5期，第17-25页。

② 刘卿：《澜湄合作进展与未来发展方向》，载《国际问题研究》2018年第2期，第43-54页；戴永红、曾凯：《澜湄合作机制的现状评析：成效、问题和对策》，载《国际论坛》2017年第4期，第1-6页。

③ 卢光盛、别梦婕：《澜湄合作机制：一个“高阶的”次区域主义》，载《亚太经济》2017年第2期，第43-50页。

④ 黄河、杨海燕：《区域性公共产品与澜湄合作机制》，载《深圳大学学报（人文社会科学版）》2017年第1期，第130-137页。

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

调等挑战。^① 美国学者杰西卡·M. 威廉姆斯 (Jessica M. Williams) 认为澜湄合作划定了最新的区域“边界”，中国注重强调自己在澜湄合作中的“关键”角色，将其视为因地理和文化联系而形成的“一种自然的必然”。对湄公河国家来说，澜湄合作比湄公河委员会更重要。之前的合作机制虽然名义上是湄公河国家成立的流域机制，但受制于捐赠国和外国政府的影响。^②

(二) 水文政治的视角

澜湄国家“同饮一江水”，澜湄合作也“因水结缘”。^③ 自 2010 年起，水资源管理和水电大坝建设等问题一直是澜湄国家以及国际社会讨论的热点。澜湄合作建立后，水资源合作被列为五大优先合作领域，很多学者从“水”的视角关注和研究澜湄合作。水资源安全成为学者们重点研究的非传统安全议题。中国学者对澜湄水资源合作机制的历史和现状进行梳理与系统分析，认为澜湄合作是因水而生和因水而兴，水资源合作对澜湄合作发展与澜湄国家命运共同体建设具有重要的战略意义。^④ 目前，影响水资源合作的因素仍然很多，但域外大国的介入是一个尤需关注的因素。学者们认为，水资源是美国、日本等域外国家介入澜湄地区事务的重要“切入点”，其牵制中国的意图明显，不仅增加了治理进程中主体关系的复杂性，也加剧了治理机制的“碎片化”和治理的难度，更对中国的国家影响力产生了明显的消极影响。^⑤ 学者们建议，中国应积极管控水危机，推动水资源合作的机制框架与平台建设和平台完善，使其真正成为澜湄合作的旗舰领域。^⑥

国外学者非常关注中国和湄公河五国在水资源利用和分配上存在的天然“不对

① 卢光盛、罗会琳：《从培育期进入成长期的澜湄合作：新意、难点和方向》，载《边界与海洋研究》2018年第2期，第18-28页。

② Jessica M. Williams, “Stagnant Rivers: Transboundary Water Security in South and Southeast Asia,” *Water*, Vol. 10, No. 12, 2018, pp. 1-23.

③ 《李克强在澜湄合作首次领导人会议上的讲话（全文）》，中国新闻网，2016年3月23日，<http://www.chinanews.com/gn/2016/03-23/7809037.shtml>。

④ 任俊霖、彭梓倩、孙博文、李浩：《澜湄水资源合作机制》，载《自然资源学报》2019年第2期，第250-260页；邢伟：《澜湄合作机制视角下的水资源安全治理》，载《东南亚研究》2016年第6期，第72-91页；吴浓娣：《以水资源合作为纽带促进澜湄流域共同发展》，载《世界知识》2019年第18期，第29-31页。

⑤ 金新、张梦珠：《澜湄水资源治理：域外大国介入与中国的参与》，载《国际关系研究》2019年第6期，第90-109页。

⑥ 张励：《水资源与澜湄国家命运共同体》，载《国际展望》2019年第4期，第61-78页；屠酥、胡德坤：《澜湄水资源合作：矛盾与解决路径》，载《国际问题研究》2016年第3期，第51-63页。

称”权力关系，认为澜湄合作一定程度上是中国为了缓解在水资源议题上的国际压力而成立的多边机制。卡尔·米德尔顿（Carl Middleton）和杰瑞米·阿罗奇（Jeremy Allouche）认为，澜湄国家正进入一个新的水文政治的时代，水坝建设改变了澜湄流域的自然—社会关系。在这种时代变化进程中，中国牵头建立澜湄合作新倡议，强调经济议程与水资源管理相关的新合作领域，通过控制水坝工程建设实施水利外交。^① 塞巴斯提安·比巴（Sebastian Biba）认为，澜湄合作是中国意识到了河流政治对外交关系产生的潜在负面影响，从而开始实施的更积极、更具预防性的水文政治战略；目前，它更专注于在湄公河流域内外创造经济效益，虽然可持续的水资源管理已经被确定为优先合作领域，但实际上仍然处于次要地位，不太可能为湄公河国家提供足够和稳定的生态效益。^②

（三）地区主导者的视角

从中国力图主导湄公河地区政治经济事务的视角来分析澜湄合作的学者，基本上都是国外学者。泰国的普文·波亚尺文（Poowin Bunyavejchewin）认为，中国牵头创建澜湄合作是试图建立自己的“集团”，保持地区的主导地位，通过向其他成员提供公共产品，将日本等竞争对手排除在新倡议之外，对湄公河国家施加排他性影响。^③ 柬埔寨的万那瑞斯·常（Vannarith Chheang）认为，中国视湄公河地区为其战略后院，澜湄合作是服务“一带一路”倡议而在湄公河地区实施的次区域机制，是中国扩大经济影响、在湄公河地区发挥经济主导作用的跳板，是中国经济外交的表现，这种外交与贸易、投资和发展援助相结合，将外部环境转变为国家增长的源泉，并利用经济杠杆实现战略利益。在地缘政治上，澜湄合作有助于巩固中国在湄公河地区的领导地位和地缘战略影响力。“澜湄合作”和“一带一路”倡议是中国区域经济外交的核心，是促进中国在长时期内实现以中国为中心的地区秩序的催化剂。^④ 日本的吉松秀隆（Hidetaka Yoshimatsu）认为，中国在湄公河地区奉行“务

① Carl Middleton and Jeremy Allouche, “Watershed or Powershed? Critical Hydropolitics, China and the ‘Lancang-Mekong Cooperation Framework’,” *The International Spectator*, Vol. 51, No. 3, 2016, pp. 100-117.

② Sebastian Biba, “China’s ‘Old’ and ‘New’ Mekong River Politics: The Lancang-Mekong Cooperation from a Comparative Benefit-sharing Perspective,” *Water International*, Vol. 43, No. 5, 2018, pp. 620-641.

③ Poowin Bunyavejchewin, “The Lancang-Mekong Cooperation (LMC) Viewed in Light of the Potential Regional Leader Theory,” *Journal of Mekong Studies*, Vol. 12, No. 3, 2016, pp. 49-64.

④ Vannarith Chheang, “China’s Economic Statecraft in Southeast Asia,” *ISAES Prospective*, Issue 45, 2018.

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

现实主义”，通过关注湄公河国家政府优先考虑的需求来巩固中国的经济增长，将经济影响转变为政治影响。^①

（四）制度比较性视角

2002年大湄公河次区域合作机制建立以来，澜湄地区的区域合作步伐大大加快，多层次、多元主体的合作机制纷纷建立，“机制拥堵”现象日渐凸显。澜湄合作诞生之后，关于制度间的竞争和能否实现合作，就成为很多学者研究的重点。学者从澜湄合作成员构成、议题领域、功能治理和资金支撑等层面分析大湄公河次区域经济合作、湄公河委员会、湄公河下游倡议等机制之间的“竞合”关系和澜湄合作发展前景与优势，总结出制度竞争所带来的发展挑战。国内外学者的主流观点存在一致性，即澜湄地区制度间的竞争显著存在，并将在较长一段时间内持续，但并不应过度夸大，而应寻求机制交流与合作的切入点，实现良性竞争与适度合作。^②

从现有的研究成果看，国内外学者的研究多属于战略层面的宏观性探讨，集中于以下三个主要议题的分析：澜湄合作诞生与发展对中国和东南亚地缘政治的影响、湄公河区域政治和域外国家的湄公河政策动向以及现存多边机制的竞争等，但从微观层面对优先领域与重点项目的深度分析研究，还相对比较缺乏。澜湄合作是务实性合作，以涉及国计民生的具体项目为导向，探讨未来如何更好地充实“3+5+X”合作框架，更好地推动澜湄合作可持续发展，真正实现澜湄命运共同体，具有重要的现实意义。所以，澜湄合作研究需要从更务实的合作内容层面给予解读和丰富。

基于特殊的地理位置，澜湄地区地缘政治环境复杂，内乱外战影响深远，湄公河国家经济现代化、工业化和信息化的发展程度还处于较低水平。冷战结束以后，澜湄国家普遍将发展作为国内第一要务，军事威胁不再是主要的安全问题和紧急事态。现在，影响澜湄国家可持续发展与安全的“存在性威胁”大多属于非传统安全问题，它们涉及经济、社会、文化、人口与环境等各个领域和层面。2016年3

^① Hidetaka Yoshimatsu, “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 42, No. 4, 2015, pp. 173-194.

^② 罗仪馥：《从大湄公河机制到澜湄合作：中南半岛上的国际制度竞争》，载《外交评论》2018年第6期，第119-156页；邓涵：《“峰会年”看澜湄地区制度竞合》，载《当代亚太》2019年第6期，第131-157页；罗圣荣、杨飞：《国际机制的重叠现象及其影响与启示》，载《太平洋学报》2018年第10期，第21-31页；Sebastian Biba, “China’s ‘Old’ and ‘New’ Mekong River Politics: the Lancang-Mekong Cooperation from a Comparative Benefit-sharing Perspective,” *Water International*, Vol. 43, No. 5, 2018, pp. 620-641.

月，澜湄合作首次领导人会议发布的《三亚宣言》中明确指出，“六国面临发展经济、改善民生的共同任务，同时，各国也面临全球及地区经济下行压力加大，以及恐怖主义、自然灾害、气候变化、环境问题、传染病等非传统安全威胁带来的共同挑战”。^①《澜湄合作五年行动计划（2018~2022）》将非传统安全合作确定为开展务实合作的重点项目，要求各国将非传统安全合作作为五年行动计划的重要内容。^②在2020年2月举行的澜湄合作第五次外长会议上，外长们同意“加强灾害管理、传染病防控、打击非法贩毒、恐怖主义、网络犯罪、贩卖人口、走私贩运枪支弹药等非传统安全事务合作”。^③非传统安全问题的存在和治理，不仅是澜湄合作必不可少的重要内容，更是影响澜湄合作政治安全、经济与可持续发展以及社会人文等三大方面的重要因素。

非传统安全对于澜湄合作产生与发展具有重要的战略意义，但目前国内外将澜湄地区作为一个单独的地域范围，对澜湄合作框架下非传统安全的分析和研究，整体上看还很欠缺。^④笔者在广泛的实地调研和大量最新资料信息采集的基础上，力图从非传统安全视角去认知澜湄合作及发展，希冀在理论和现实层面拓展澜湄合作研究的深度和广度，同时客观认知澜湄合作如何推动澜湄地区“碎片化”的安全治理模式向“平台化”治理模式演进。如何通过非传统安全治理范式创新，推动澜湄六国寻求“超越竞争、完善竞合、实现和合”的治理路径，建构澜湄命运共同体，这是本文写作的目的和价值所在。

二 澜湄合作中的主要非传统安全议题

非传统安全像一把宽阔的“伞”，涵盖和交织了经济安全、卫生安全、环境

①《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言（全文）》，新华网，2016年3月23日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118422397.htm。

②《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018~2022）》，中华人民共和国中央人民政府网站，2018年1月11日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content_5255417.htm。

③《澜湄合作第五次外长会联合新闻公报》，中华人民共和国中央人民政府网站，2020年2月21日，<http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbxhd/t1748082.shtml>。

④ 参见李志斐：《澜湄合作中的非传统安全合作》，载《世界知识》2019年第13期，第31-33页。该文对澜湄合作框架下的非传统安全与合作进行了概括性分析，基于篇幅所限，无论是非传统安全议题阐释的具体性和系统性，还是对于澜湄合作下的治理现状与应对之策，文章都没有深入展开和系统分析。

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

安全、个人和社群安全等安全议题，国家和个人都是安全指涉对象。^① 澜湄合作中所面对的主要非传统安全议题包括：跨国犯罪、社会公共安全、环境安全和网络信息安全四大类。

表 1 澜湄地区的主要非传统安全问题

类别	内容	表现
跨国犯罪	非法人口流动	人口贩卖、非法移民、非法内战越境者
	非法武器交易	突击步枪、通用机枪、手枪、手榴弹、反坦克武器、火箭发射器和弹药等
	毒品生产和贩卖	大麻、吗啡、鸦片、海洛因、可卡因、克他命
	恐怖主义和极端分裂主义	基地组织、“伊斯兰国”战斗人员回流，泰国南端四省分裂势力
	非法动物产品、木材和假冒商品贩卖	老虎、大象、熊和穿山甲等，红木等
社会公共安全	感染类疾病	艾滋病、疟疾等
	未爆炸炸弹威胁	炸弹、炮弹、地雷等
环境安全	气候变化	环境灾难、粮食安全、气候移民
	水—粮食—能源安全	水电站建设争论、水资源管理
网络信息安全	黑客攻击	网络钓鱼、文件盗窃、键盘记录、截屏、广告点击、黑客入侵、分布式拒绝服务等
	网络犯罪	网络色情、网络诈骗网上恐怖主义

资料来源：作者根据国际组织、澜湄流域各国政府等相关机构公布的数据自制。

（一）跨国犯罪问题

澜湄地区的跨国犯罪涉及非法人口流动、非法武器交易、毒品生产和贩卖、恐怖主义与极端分裂主义，以及非法动物产品、木材和假冒商品贩卖等五种类型，严重危害澜湄地区的正常经济生活与政治、社会安全，是澜湄合作中面临的主要非传统安全问题。

第一，非法人口流动。非法人口流动分为人口贩卖和非法跨境移民两种。湄公河地区是全球有组织性人口贩卖的中心，既是人口贩卖的来源地，同时也是过境地和目的地。贩卖的路线通常是从柬埔寨、老挝、缅甸和越南等国到泰国、马来西亚、新加坡、日本和韩国等亚洲国家，再到欧洲和北美等地区。2014~2017年，在泰国确认的2856名人口贩卖的受害者中，约29%来自缅甸，10%来自老挝，4.1%来自柬

^① [菲律宾] 梅里·卡巴莱诺-安东尼：《非传统安全研究导论》，余潇枫、高英等译，杭州：浙江大学出版社2019年版，第16-17页。

埔寨, 11.8%来自越南、印度尼西亚和其他国家。^① 人口贩卖的主要对象是妇女和儿童, 性剥削是人口贩卖的首要目的。2014~2017 年的 4 年间, 泰国被确认的人口贩卖受害者中, 约 60%为女性。^② 联合国毒品和犯罪办公室 (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) 的报告显示, 儿童受害者的比例很高, 尤其是女童,^③ 在被贩卖的未成年女孩中, 70%遭遇性剥削。^④ 劳工剥削是贩卖人口的另一个目的。根据联合国机构间项目 (UNIAP) 的统计, 男性多被贩卖从事农业、渔业和建筑业的强迫劳动, 女性则被迫从事性剥削工作, 或在工厂和家庭里被压迫劳动。^⑤

不平衡的经济发展和对廉价低技能劳动力的需求, 促使柬埔寨、老挝和缅甸等国的民众利用非法途径进入泰国、马来西亚和中国等经济发展水平相对较高的国家寻找工作机会。据统计, 泰国境内的非法移民占泰国总劳动移民的 80%。2018 年, 泰国的非泰国居民数量为 490 万人, 80%来自于柬埔寨、老挝、缅甸和越南, 其中 80 万人属于非法移民。^⑥ 由于偷渡费用比合法移民渠道的费用低得多, 80%的人会选择花费 400 美元的费用偷渡进入。^⑦ 据联合国难民署估计, 2012~2015 年, 约有 17 万名难民乘船离开缅甸 (主要是罗兴亚人); 2017 年因若开邦的暴力事件, 近 50 万人离开缅甸, 前往马来西亚、印度尼西亚、孟加拉国, 甚至途经泰国、马

① US Department of State, “2018 Trafficking in Persons Reports: Japan, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons,” January 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/282798.pdf>.

② US Department of State, “2018 Trafficking in Persons Reports: Japan, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons,” January 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/282798.pdf>.

③ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “Transnational Organized Crime in Southeast Asia: Evolution, Growth and Impact,” 2019 UNODC Research, July 2019, <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2019-07/apo-nid248971.pdf>.

④ Iffat Idris, “Drivers and Enablers of Serious Organised Crime in Southeast Asia,” August 30, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d9b5b4c40f0b607ec50cc1a/655_Drivers_and_Enablers_of_Serious_Organised_Crime_in_Southeast_Asia.pdf.

⑤ Iffat Idris, “Drivers and Enablers of Serious Organised Crime in Southeast Asia,” August 30, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d9b5b4c40f0b607ec50cc1a/655_Drivers_and_Enablers_of_Serious_Organised_Crime_in_Southeast_Asia.pdf.

⑥ US Department of State, “2018 Trafficking in Persons Reports: Japan, Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons,” January 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/282798.pdf>.

⑦ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment,” UNODC Regional Office for Southeast Asia and the Pacific, Bangkok, April 2013, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/SEA_TOCTA_2019_web.pdf.

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

来西亚和印度尼西亚，前往澳大利亚或新西兰。^①

第二，非法武器交易。据估计，全球轻武器交易至少 55% 是非法的。^② 在湄公河地区，柬埔寨是非法武器的最重要来源和关键过境地点，三十多年的国内冲突结束后，该国留下了大量过剩的武器和装备，在全球非法武器市场出售。^③ 虽然柬埔寨表面上只有一个位于金边森宿区（Tuk Thla）的交易市场，但可买到的武器种类繁多，突击步枪、通用机枪、手枪、手榴弹、反坦克武器、火箭发射器和弹药等应有尽有，且价格便宜，利润高达 150%~1000%。^④

泰国是非法武器的主要中转地，大约 80% 的非法武器都要经过泰国。货物通常是从柬埔寨走私过来，或者从陆路经东部的尚塔布里省（Chantaburi Province），或者由海运经南部的磅桑（Kampong Saom）运至泰国，通过位于曼谷、普吉岛和清迈等中心的经销商发货。许多武器被贩运到缅甸的毒品叛乱分子手中，他们要么留着武器供自己使用，要么转售给在印度或斯里兰卡活动的武装组织。例如，泰米尔伊拉姆猛虎解放组织（LTTE）经营着一个密集的泰缅武器网络。大量物资还通过泰国南部的港口，直接或经马来西亚的吉兰丹、沙捞越和沙巴省运送到印度尼西亚和菲律宾的游击队手中。^⑤

第三，毒品生产和贩卖。缅甸的掸邦与中国、老挝和泰国接壤，与老挝西部和泰国北部共同形成了赫赫有名的“金三角”区域——全球毒品贸易中心，其鸦片生产量占到全球产量的 60%。^⑥ “金三角”的毒品种类丰富，包括大麻、鸦片、海洛因、可卡因和克他命等。现在，缅甸仅次于阿富汗，是全球海洛因第二大生产地以及全球最大的冰毒生产中心，毒品主要销往日本和澳大利亚以及中国、菲律宾、马

① Iffat Idris, “Drivers and Enablers of Serious Organised Crime in Southeast Asia,” August 30, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d9b5b4c40f0b607ec50cc1a/655_Drivers_and_Enablers_of_Serious_Organised_Crime_in_Southeast_Asia.pdf.

② Peter Chalk, “Light Arms Trading in SE Asia,” March 2001, <https://www.rand.org/blog/2001/03/light-arms-trading-in-se-asia.html>.

③ Iffat Idris, “Drivers and Enablers of Serious Organised Crime in Southeast Asia,” August 30, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d9b5b4c40f0b607ec50cc1a/655_Drivers_and_Enablers_of_Serious_Organised_Crime_in_Southeast_Asia.pdf.

④ Peter Chalk, “Light Arms Trading in SE Asia,” March 2001, <https://www.rand.org/blog/2001/03/light-arms-trading-in-se-asia.html>.

⑤ Peter Chalk, “Light Arms Trading in SE Asia,” March 2001, <https://www.rand.org/blog/2001/03/light-arms-trading-in-se-asia.html>.

⑥ Peter Chalk, “Southeast Asia and the Golden Triangle’s Heroin Trade: Threat and Response,” *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 23, No. 2, 2000, pp. 89-106.

来西亚、印度尼西亚、韩国和新西兰等国。^①此外,老挝既为毒品生产中心,又是一个巨大的供应市场,联合国毒品和犯罪问题办公室报告称,2007~2010年,老挝鸦片种植面积以每年58%的速度增长。^②

湄公河地区拥有比较成熟的毒品走私路线,一部分在东南亚地区内完成交易,一部分则贩运到亚洲其他国家和美欧等地区。泰国不仅是一个庞大的麻醉品产业中心,也是东南亚主要的海洛因贩卖中转站。据泰国禁毒委员会办公室估计,每年约有300万~500万片冰毒药片通过边境村庄,从老挝进入泰国。越南也是缅甸贩运海洛因的目的地之一,河口—老街是毒贩们使用最频繁的一个过境点,海安、岷港等海港也是贩往海外的重要中间点。^③联合国毒品走私办公室2019年报告显示,缅甸—泰国和泰国—马来西亚边界的毒品走私对于区域和区域间的贩运日益重要,大量的毒品经此路线进入澳大利亚、日本、新西兰和韩国等国。从2019年开始,由于缅甸—泰国北部加强边境执法措施,冰毒贩运路线向东移动,通过老挝、泰国、柬埔寨和越南以及缅甸南部,海上装运到泰国中部和南部。^④

第四,恐怖主义与极端分裂主义。20世纪90年代,东南亚地区成为基地组织的活动区域之一,伊斯兰祈祷团(Jemaah Islamiyah,JI)成立了东南亚组织联盟(Rabitatul Mujahidin)。以基地组织为中心的恐怖主义威胁已经持续了20年。^⑤2018年全球恐怖主义指数^⑥显示,泰国恐怖主义指数是6.03,^①缅甸是5.51,老

① Iffat Idris, "Drivers and Enablers of Serious Organized Crime in Southeast Asia," August 30, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d9b5b4c40f0b607ec50cc1a/655_Drivers_and_Enablers_of_Serious_Organised_Crime_in_Southeast_Asia.pdf.

② Solace Live for Life, "The Drug Issue in Southeast Asia: The Golden Triangle," November 13, 2017, <https://www.solaceasia.org/blog/the-golden-triangle>.

③ Pierre-Arnaud Chouvy, "Drug Trafficking in and out of the Golden Triangle," January 2013, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01050968/document>.

④ Iffat Idris, "Drivers and Enablers of Serious Organised Crime in Southeast Asia," August 30, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d9b5b4c40f0b607ec50cc1a/655_Drivers_and_Enablers_of_Serious_Organised_Crime_in_Southeast_Asia.pdf.

⑤ Rohan Gunaratna, "ASEAN's Greatest Counter-Terrorism Challenge: The Shift from 'Need to Know' to Smart to Share," July 17, 2018, https://www.kas.de/documents/288143/288192/Terrorism_Gunaratna.pdf/20fb5191-5289-d16e-a6c1-879a0442fbe4.

⑥ 全球恐怖主义指数衡量恐怖主义的直接和间接影响,包括其对生命损失、伤害、财产损失和心理后果的影响。这是一个综合评分,根据恐怖主义的影响从0(无影响)到10(最高影响)对国家进行排名。该指数的发布机构是全球经济指标数据网(Trading Economics,网址<https://tradingeconomics.com/>),该数据网为用户提供196个国家和地区的信息,包括历史数据和2000万个经济指标、汇率、股票市场指数、政府债券收益率和商品价格预测等,数据是基于各国官方数据。

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

挝是 1.03，越南是 1.00，柬埔寨是 0，中国是 4.47。^② 总体来说，澜湄地区的恐怖主义兼具国家和地域双重特点。泰国国内的恐怖事件几乎都是极端分裂势力发动的，集中在泰国最南端的四个省（北大年、雅拉、那拉提瓦和宋卡省），自 2004 年叛乱活动升级以来，暴力活动已造成五千多人死亡。^③ 仅 2017 年，极端分裂分子发动了数百起袭击，方法包括枪击、纵火、简易爆炸装置（IEDs）和车载爆炸装置（VBIEDs）。^④ 2018 年，地雷袭击也成为恐怖行动的方法。^⑤

进入 21 世纪后，东南亚地区的恐怖主义发展进入新阶段。^⑥ 大量的“伊斯兰国”组织成员在中东战场溃败后，“回流到”东南亚国家，迅速招募和培训新成员。与此同时，基地组织正在“以一种新的形式崛起，试图从‘伊斯兰国’手中夺回最危险极端组织的榜首位置”。^⑦ 它们为泰国的萨拉菲亚祈祷团（Jemmah Salafiyah, JS）和缅甸的罗兴亚民族主义组织（ARNO）提供意识形态、资金和行动上的支持，^⑧ 甚至在罗兴亚难民营开展军事训练。^⑨ 2017 年 9 月，基地组织发出了武装反对缅甸政府的号召。^⑩ 华盛顿近东政策研究所（Washington Institute for Near East policy）的研究认为，缅甸未来将成为恐怖主义的主要战场。¹¹

① “Thailand Terrorism Index,” <https://tradingeconomics.com/thailand/terrorism-index>.

② Trading Economics, “Terrorism Index/Asia,” <https://tradingeconomics.com/country-list/terrorism-index?continent=asia>.

③ Faine Greenwood, “Thailand’s Terrorism Problem,” April 2, 2012, <https://www.undispatch.com/thailands-terrorism-problem/>.

④ United States Department of State, “Country Reports on Terrorism 2017-Thailand,” September 19, 2018, <https://www.refworld.org/docid/5bcf1f7b11.html>.

⑤ United States Department of State, “Country Reports on Terrorism 2018,” October 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Country-Reports-on-Terrorism-2018-FINAL.pdf>.

⑥ US Congressional Research Service, “Terrorism in Southeast Asia,” May 5, 2017, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44501/5>.

⑦ Emile Amin, “Southeast Asia: The New Terrorist Destination,” November 20, 2017, <https://aawsat.com/english/home/article/1089481/southeast-asia-new-terrorist-destination>.

⑧ Rohan Gunaratna, “Terrorism in Southeast Asia: Threat and Response,” https://www.researchgate.net/publication/237634510_Terrorism_in_Southeast_Asia_Threat_and_Response_1.

⑨ Rohan Gunaratna, “Terrorism in Southeast Asia: Threat and Response,” https://www.researchgate.net/publication/237634510_Terrorism_in_Southeast_Asia_Threat_and_Response_1; Emile Amin, “Southeast Asia: The New Terrorist Destination,” November 20, 2017, <https://aawsat.com/english/home/article/1089481/southeast-asia-new-terrorist-destination>.

⑩ The ASEAN Post Team, “The Threat of Terrorism in Southeast Asia in 2018,” February 2, 2018, <https://theaseanpost.com/article/threat-terrorism-southeast-asia-2018>.

11 Emile Amin, “Southeast Asia: The New Terrorist Destination,” November 20, 2017, <https://aawsat.com/english/home/article/1089481/southeast-asia-new-terrorist-destination>.

第五，非法动物产品、木材和假冒商品贩卖。澜湄地区拥有丰富的生物多样性，野生动物非法交易异常猖獗，非法买卖活体或死亡的野生动物主要集中在“金三角”区域。^① 仅在越南，每年就有超过 4 500 吨的野生动物产品被交易和消费。^② 世界自然基金会（World Wildlife Fund, WWF）2017 年的研究报告显示，老虎、大象、熊和穿山甲是金三角地区交易最广泛的四种动物，犀牛、盔鸟、白鹿、美洲豹和海龟等濒危物种也都在交易之列。^③ 红木物种是世界上交易最频繁的木材物种，东南亚的红木物种都源自泰国、老挝、缅甸和越南，随着最受欢迎的泰国暹罗红木的迅速减少，缅甸红木成为走私者的“新宠”。据联合国环境调查署的研究，缅甸的两种红木——缅甸花枝（Tamalan）和缅甸花梨（Padauk）因走私数量持续走高，面临着最短三年内商业灭绝的问题。^④ 从老挝和柬埔寨进口到越南的木材和木制产品，50%~70%是属于非法进口。^⑤

湄公河地区的造假者生产、组装和重新包装各种各样的假冒消费品和工业产品等活动也十分猖獗，假冒商品贸易已经发展成为一个数十亿美元的产业。与湄公河国家有关的假冒商品包括服装、鞋类、手袋、电子产品和香水等奢侈品，食品和酒类等普通商品，化学品和工业零部件等产品。泰国和越南在制造和重新包装方面扮演着非常“重要”的角色。^⑥

（二）社会公共安全

影响湄公河地区社会公共安全的主要因素，既有自然因素，也有人为因素，主要包括感染性疾病和战争遗留炸弹问题。

aawsat.com/english/home/article/1089481/southeast-asia-new-terrorist-destination.

① Jillian Louis, “COVID-19: The Death Blow to Wildlife Trafficking?” *The ASEAN Post*, March 9, 2020, <https://theaseanpost.com/article/covid-19-death-blow-wildlife-trafficking>.

② USAID, “Scaling Back Wildlife Trade in the Mekong Delta,” October 2019, https://www.ratchesn.org/wp-content/uploads/2019/10/WildlifetraffickingMekongDeltaFINAL_07092019-1.pdf.

③ Chiang Rai, “Golden Triangle is ‘Ground Zero’ for Wildlife Trafficking: WWF,” November 2, 2017, <https://www.mekongeye.com/2017/11/02/golden-triangle-is-ground-zero-for-wildlife-trafficking-wwf/>.

④ “Myanmar’s Rosewood Crisis,” <https://www.burmalibrary.org/docs22/MYANMAR-IN-ROSEWOOD-CRISIS-AS-RECIOUS-TREES-STOLEN-TO-FEED.pdf>.

⑤ Micah L. Ingalls, Patrick Meyfroidt, Phuc Xuan To, Miles Kenney-Lazar and Michael Epprecht, “The Transboundary Displacement of Deforestation under REDD+: Problematic Intersections between the Trade of Forest-Risk Commodities and Land Grabbing in the Meokong Region,” *Global Environmental Change*, Vol. 50, 2018, p. 256.

⑥ Iffat Idris, “Drivers and Enablers of Serious Organized Crime in Southeast Asia,” August 30, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d9b5b4c40f0b607ec50cc1a/655_Drivers_and_Enablers_of_Serious_Organised_Crime_in_Southeast_Asia.pdf.

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

第一，感染类疾病防控问题。湄公河地区属于热带季风气候，全年高温多雨，是感染类疾病的高发区域，尤其是获得性免疫缺陷综合征（简称“艾滋病”）和疟疾是柬埔寨、缅甸和泰国的普遍流行病。亚洲开发银行（Asia Development Bank, ADB）2007年的调查报告显示，柬埔寨的艾滋病成人感染率是1.9%，缅甸是1.3%，泰国是1.4%。^① 进入21世纪，缅甸每年感染艾滋病的人员数量呈下降趋势，从2000年的28万人降低到2018年的11万人，但形势仍然不乐观。^② 世界卫生组织（World Health Organization, WHO）2019年公布的数据显示，缅甸境内24万人携带艾滋病毒，有16.7万人在接受治疗。

表2 湄公河五国感染艾滋病毒（HIV）人数（截至2019年）

国家	感染艾滋病毒人数	成人每1000人感染率（%）
缅甸	240 000	0.3
柬埔寨	73 000	0.1
老挝	12 000	0.1
泰国	480 000	0.2
越南	230 000	0.1

数据来源：作者根据美国国际开发署（USAID）发布的数据信息整理，<http://aphub.unaids.org/>。

在湄公河地区的传染性疾病中，疟疾是最高发的一种，尤其是恶性疟原虫占大湄公河地区病例的55%，并导致大多数疟疾病人死亡。2018年上半年，湄公河五国的疟疾确诊感染人数约5万人，其中30%的感染者来自柬埔寨，其次是缅甸和老挝。2012年至2017年间，柬埔寨报告的病例增加了19%，其中2016年至2017年增加了98%；缅甸疟疾病例大幅减少82%，泰国疟疾病例下降67%，越南减少了77%。^③ 由于该地区的疟疾流行病学极为复杂，恶性疟原虫对抗疟药物的耐药性严重，会导致在较长一段时间内面临无药可治的局面。另外，该区域的疟疾流行病学显示出巨大的地理异质性，“边界疟疾”和“森林疟疾”的监测难度高，对于区域

^① ADB, “HIV and the Greater Mekong Subregion: Strategic Directions and Opportunity,” <https://www.greatermekong.org/sites/default/files/hiv-aids-greater-mekong-subregion.pdf>.

^② WHO, “WHO Myanmar World AIDS Day Special,” December 1, 2019, http://www.searo.who.int/docs/default-source/searo/myanmar/factsheet-hiv-aids-wad-2019.pdf?sfvrsn=ffebd469_0.

^③ World Health Organization, “Countries of the Greater Mekong are Stepping Up to End Malaria,” <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276213/WHO-CDS-GMP-MME-2018.03-eng.pdf?ua=1>.

性的疟疾防控是一个巨大的挑战。^①

第二，未爆炸的炸弹威胁。从 1964 年到 1973 年，美国在老挝投放了 200 万吨炸药，试图阻止越南民主共和国（简称“北越”）军队和武器通过老挝领土进入越南共和国（简称“南越”）。在投下的 2.7 亿枚集束炸弹中，有 8 000 万枚未能引爆，老挝全国 17 个省都受到未爆炸炸弹的威胁。^② 自 1975 年越南战争结束以来，老挝累计有 2 万人被遗留的炸弹炸死或炸伤。老挝国家未爆弹药/地雷行动部门监管局（The National Regulatory Authority for UXO/Mine Action Sector, Lao PDR, NRA）^③ 估计，目前仍有 20 多万公顷的主要农地需要清理，^④ 全国 25% 的可耕地由于潜在的炸弹污染而无法使用。^⑤ 越南战争结束后，大约有 80 万吨未爆弹药留在越南，超过 610 万公顷的土地被未爆炸的弹药所覆盖，^⑥ 占全国土地面积的 18.7%。根据越南政府公布的数据，越南每年有超过 1 500 人因未爆炸炸弹问题而死亡，2 200 人致残。^⑦ 截至 2017 年，因遗留地雷和炸弹已经造成超过 10 万人的伤亡，其中 4 万人死亡。^⑧ 虽然在国际社会的帮助下，越南在努力地清除安全隐患，但仍然需要至少 300 年的时间和 100 多亿美元来清除其领土上的所有未爆炸的空投炸弹、炮弹和地雷。邻国柬埔寨也正面临着类似的局面和后果。^⑨

① Liwang Cui, Guiyuan Yan, Jetsumon Sattabongkot, et al., “Malaria in the Greater Mekong Subregion: Heterogeneity and Complexity,” *Acta Tropica*, Vol. 121, No. 3, 2012, pp. 227-239.

② Aaron, Laos, “Unexploded Bombs Litter Beautiful Landscape,” *Culture*, <https://thenomadicpulse.com/laos-beauty-unexploded-bombs/>.

③ 老挝国家未爆弹药/地雷行动部门监管局是政府公共机构，主要负责管理和协调国内所有从事未爆炸炸弹、炮弹、手榴弹、地雷和类似弹药等工作的从业人员。参见 <http://nra.gov.la/>。

④ The New Humanitarian, “UXO Casualties Down but Challenges Remain,” July 6, 2011, <http://www.thenewhumanitarian.org/report/93154/laos-uxo-casualties-down-challenges-remain>.

⑤ Sheila Pinkel, “Unexploded Ordnance (UXO) in Laos,” in Young Min Moon, ed., *The Aftereffects of War in Asia: Histories, Pictures and Anxieties*, Vol. 3, No. 1, 2012, <https://quod.lib.umich.edu/t/tap/7977573.0003.107/--unexploded-ordnance-uxo-in-laos?rgn=main;view=fulltext>.

⑥ Tran Thi Minh Ha, “Vietnamese Women Strive to Clear War-era Mines,” <https://news.yahoo.com/vietnamese-women-strive-clear-war-era-mines-053434181.html>.

⑦ Vu Minh, “Decades after War Vietnam Threatened by 80 000 tons of Explosives,” April 2, 2018, <https://e.vnexpress.net/news/news/decades-after-war-vietnam-threatened-by-80-000-tons-of-explosive-s-3731080.html>.

⑧ Tom Maresca, “In Vietnam, People are Still Being Killed by the Weapons of War,” September 6, 2017, <https://www.usatoday.com/story/news/world/2017/09/06/vietnam-war-still-right-beneath-surface/105333664/>.

⑨ Global Research, “Vietnam: Unexploded Air Bombs, Shells and Mines,” <https://www.globalresearch.ca/vietnam-unexploded-air-bombs-shells-and-mines/14602>.

（三）气候变化、水与环境安全

湄公河地区是最易受气候变化影响的地区之一。德国观察（German Watch）发布的《全球气候风险指数 2020》（*Global Climate Risk Index 2020*）中指出，1999~2018 年，缅甸、波多黎各和海地是受到极端天气影响最严重的三个国家。全球受气候变化影响最大的 10 个国家中还有越南、泰国等两个湄公河国家，柬埔寨排在第 13 位，缅、越、泰三国因气候变化影响造成的经济损失分别为约 16.30 亿美元、3.118 亿美元和 7.764 亿美元。^①

美国国际开发署湄公河流域气候研究小组（Mekong ARCC Climate Study team）采用了 VaR 的分析方法（Values at Risk Approach，风险价值模型）粗略估计，气候变化对五大资源领域造成的损失至少为 160 亿美元，非农业基础设施服务方面损失 34.26 亿美元，工人生产率下降造成的损失为 83.71 亿美元，玉米生产损失 25.46 亿美元，电力生产损失 4.34 亿美元，生态体系服务损失 12.41 亿美元。每年的价值经济风险如果转化为国内生产总值（GDP），则占湄公河国家年 GDP 的 7%~30%。新气候变化脆弱指数（New Climate Vulnerability Monitor，CVM）估计了 2010 年和 2030 年气候变化对人类和经济的影响以及 184 个城市的碳经济，认为到 2030 年，湄公河国家的整体经济损失将达到约 3 640 亿美元。在环境灾难（干旱、洪水、风暴和野火）、栖息地改变（生物多样性、沙漠化、气候变暖和变冷、劳动生产力、海平面上升、水）和经济压力（农业、越野、森林、水利、旅游和交通）三个方面，到 2030 年，湄公河国家每年整体经济损失将为 3 635.94 亿美元。^②

气候变化对湄公河地区影响最明显的因素包括：极端天气增多，洪水和干旱的强度和持续时间长，以及下游国家海平面上升、盐水倒灌现象加剧等，这些问题都严重地影响了湄公河流域的水安全，加剧了水资源管理和分配的挑战，威胁了土著居民的农业和渔业生产。根据湄公河委员会的预测，到 21 世纪末，越南湄公河三角洲的海平面升高，可能淹没该三角洲约一半（约 140 万公顷）的农田，泰国东北部和柬埔寨的洞里萨湖在旱季期间可能会出现大面积缺水，流域内所有地区的洪水

① David Eckstein, Vera Kunzel, Laura Schafer and Maik Wings, “Global Climate Change Risk Index 2020: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018,” January 2020, https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020_14.pdf.

② USAID Mekong ARCC, “Climate Change in the Lower Mekong: An Analysis of Economic Values at Risk,” July 2014, Basin:<https://data.opendevlopmentmekong.net/dataset/7182efcb-c4c7-47f3-b1b4-03e60616c2cc/resource/b79f6bfe-22a5-4cbf-ae95-6dddca83cca0/download/usaidmarccvalu esatriskreportwithexesum-revised.pdf>.

都在增加，包括上游山区的洪水更加频繁，湄公河干流下游的洪水范围也在扩大。^① 气候变化是导致 14.5% 移民离开湄公河三角洲的主要因素，每年迫使 24 000 人离开该地区。^②

自 20 世纪 90 年代初以来，中国和湄公河国家制定了不同规模的水资源开发项目，彼此之间围绕水电开发的纷争时有发生。一方面，湄公河下游国家将气候变化引发的极端天气状况归结为中国在上游修建大坝所致，认为其影响了下游的供水安全和农业、渔业生产；另一方面，湄公河内部因为干流水电开发而矛盾不断。例如，泰国民众认为泰国从老挝进口的电力鼓励了老挝的水电开发，这反过来又影响了泰国东北部和所有其他下游国家的生计和渔业。^③ 同时，无论是在湄公河支流还是在干流上，大坝都改变了河流的自然流量，阻挡了泥沙流动和鱼类迁徙，从而破坏了自然生态系统。缅甸近 60% 的大米种植在伊洛瓦底三角洲和邻近的海岸线。^④ 越南的湄公河三角洲仅占国土面积的 12%，但却生产了全国 50% 以上的大米、60% 的水果和 50% 的海洋渔业，近 1/4 的人口靠这些资源谋生。河流水量和水温的变化都会直接影响依赖它们的人类和生态系统。^⑤

（四）信息网络安全

近年来，澜湄国家经历了信息通信技术的快速发展和传播。根据互联网世界统计（Internet World Stats, IWS）的数据，截至 2019 年，中国的网络用户达 8.29 亿，越南 6 400 万，泰国 5 700 万，缅甸 1 800 万，柬埔寨 800 万，老挝 250 万。^⑥

与世界其他地区相比，亚洲成为黑客攻击目标的可能性要高出 80%。^⑦ 湄公河国家的网络信息安全问题最常见的是网络钓鱼、文件盗窃、键盘记录、截屏、广告

① Jaap Evers, "Assela Pathirana, Adaptation to Climate Change in the Mekong River Basin: Introduction to the Special Issue," *Climatic Change*, No. 149, 2018, pp. 1-11, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10584-018-2242-y?shared-article-renderer#Tab1>.

② Alex Chapman, Van Pham Dang Tri, "Climate Change is Driving Migration from Vietnam's Mekong Delta," November 1, 2018, <https://www.climatechangenews.com/2018/01/11/climate-change-driving-migration-vietnams-mekong-delta/>.

③ WWF, "Mekong River in the Economy," http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/mekong_river_in_the_economy_final.pdf.

④ Open Development Mekong, "Climate Change," January 27, 2019, <https://opendevelopmentmekong.net/topics/climate-change/>.

⑤ "Environmental Threats to the Mekong Delta," <https://journal.probeinternational.org/2000/02/17/environmental-threats-mekong-delta/>.

⑥ Mekong Club, "How Technology Fuels Trafficking and Exploitation in Asia and the Pacific," May 2019, <https://themekongclub.org/wp-content/uploads/2019/06/Tech-fuels-Trafficking-final.pdf>.

⑦ Asia Pacific Risk Center, "Cyber Risk in Asia-Pacific: The Case for Greater Transparency," 2017.

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

点击、黑客入侵和分布式拒绝服务（DDOS）等。^① 2019年，越南四千多个网站遭到攻击，数十万台电脑被恶意软件感染，犯罪者侵入社交网络账户，利用互联网协议语音（VOIP）服务冒充执法人员窃取资产和信用卡信息，以及高达数万亿越南盾的赌博。^② 2016年1月，“网络义务警员”（Netilantes）对近300个泰国政府网站发起了大规模分布式拒绝服务攻击并使其瘫痪。^③ 缅甸主要互联网提供商邮电部（Ministry of Post and Telecommunication）遭受了严重的分布式拒绝服务攻击，导致网络大规模瘫痪，此外，缅甸的“黑客们”还使用恶意软件攻击流亡者等。^④

随着社交媒体和网络支付的发展，网络犯罪的数量、种类和复杂程度都在迅速增长。电信诈骗、网络色情、欺诈性转账和网上赌博是主要的网络犯罪形式。泰国在2014年成为受网络犯罪影响最严重的20个国家之一，^⑤ 2016年成为世界上网络犯罪的第二高危国家。^⑥ 越南警方破获的网上赌博事件中的最高涉案金额达9.8万亿越南盾。^⑦

发达的信息网络系统也成为恐怖主义组织招募和资金募集的重要工具。恐怖组织利用从脸书（Facebook）、推特（Twitter）、优兔（YouTube）、电报（Telegram）和瓦次普（WhatsApp）等渠道以及匿名分享网络平台，进行网络宣传攻势，传播极端思想，招募更多熟悉现代技术的年轻人加入“圣战”组织。储值卡和在线支付平台等新兴的资金转移解决方案为恐怖分子“洗钱”、筹款和资金转移带来便利。^⑧

① Nick Ismail, “The Rise of Cybercrime Continues to Accelerate,” *Information Age*, July 28 2017, <https://www.information-age.com/rise-cyber-crime-continues-accelerate-123467629/>.

② Vietnam Net Global, “Vietnam Facing Cybersecurity Challenges,” January 2020, <https://vietnamnet.vn/en/sci-tech-environment/vietnam-facing-cybersecurity-challenges-604976.html>.

③ Florian Frank, “Cyber Security in Myanmar - Time to Get Ready!” <https://www.linkedin.com/pulse/cyber-security-myanmar-time-get-ready-florian-frank>.

④ Lennon Y.C. Chang, “Cybercrime and Cyber Security in ASEAN,” https://www.researchgate.net/publication/318474107_Cybercrime_and_Cyber_Security_in_ASEAN/link/5b0b39da4585157f871ad3f0/download.

⑤ Jonathan Fairfield, “Cybercrime in Thailand on the Rise,” *Thaivisa.com*, <https://tech.thaivisa.com/cybercrime-thailand-rise/1843/>.

⑥ Gabriel Olano, “Thailand World’s Second Riskiest for Cybercrime,” Says Global Insurer, June 2016, <https://www.insurancebusinessmag.com/asia/news/breaking-news/thailand-worlds-second-riskiest-for-cybercrime-says-global-insurer-49392.aspx>（截至目前，此数据只更新至2016年）。

⑦ The Nation Thailand, “Sophisticated Cybercrime on the Rise in Vietnam,” August 14, 2018, <https://www.nationthailand.com/breakingnews/30352109>.

⑧ Adrian Morin, “Terrorism Financing in Southeast Asia: Nature and Risk Assessment,” <http://theforeignanalyst.com/terrorism-financing-in-southeast-asia-nature-and-risk-assessment/>.

三 澜湄合作与非传统安全治理模式的整合

澜湄地区的非传统安全问题不仅种类繁多，表现形式丰富，而且彼此间“或明或暗”的相互联系和影响，对澜湄国家的政治、经济、社会和安全等各个领域形成了深刻而广泛的影响。从 20 世纪 50 年代起，澜湄地区就开启了通过多边合作机制建构来寻求地区问题解决的探索历程，发展到现在，“机制拥堵”已经成为地区的鲜明特征之一，但碎片化的治理模式未能推动非传统安全问题的有效治理。2016 年澜湄合作机制的建立，对非传统安全的治理框架进行了重构，对治理模式进行了整合与创新，探索出非传统安全问题解决的复合化之路。

（一）非传统安全问题的复合化与联动性特征

通过对澜湄地区的非传统安全问题现状进行系统的梳理和分析，可以看出，非传统安全问题分布于澜湄地区 and 国家的各个领域和层面，彼此之间存在着错综复杂的联系，复合化与联动性的结构特征明显（参见图 1）。

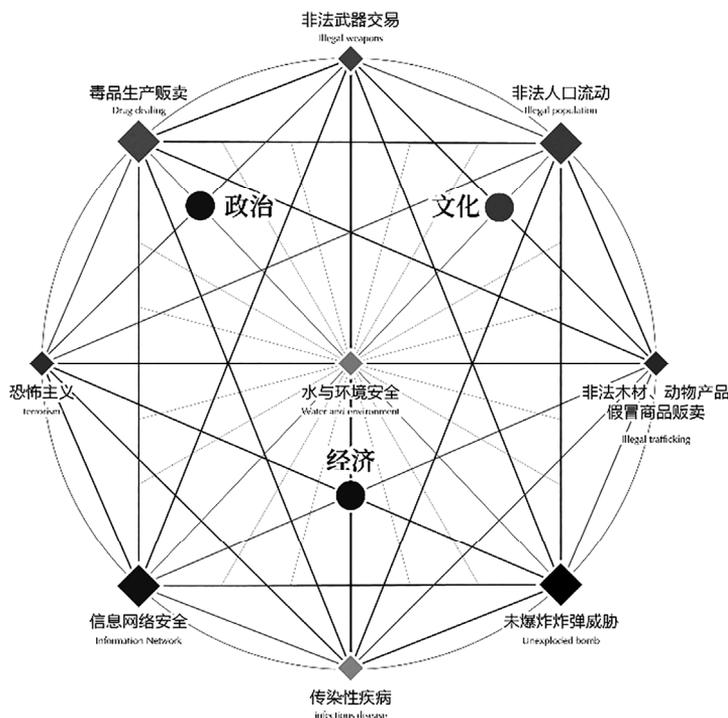


图 1 澜湄地区非传统安全复合化结构特征图

资料来源：作者根据新华网、中国政府网公布的相关信息自制。

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

毒品生产贩运与恐怖主义、人口贩卖、武器非法交易等有着“连锁性”的关系。贩毒集团在武装冲突和政治不稳定地区从事毒品生产，武装势力通过参与毒品贩运和交易筹集大量活动经费，用于源源不断地购买更多、更先进的武器。^① 最典型的是在以掸邦高原为中心的缅北地区的数十支少数民族武装，为了获得维持武装斗争所需的经费，强迫村民种植罂粟、生产毒品，以毒养军、以军护毒。它们筹集资金的方式包括绑架勒索、抢劫、武器走私、人口走私、毒品走私、海盗和网络犯罪。武器走私利润可观，相当一部分武器被恐怖主义组织和武装分裂势力买走，客观上提升了它们的战斗力和破坏力。现实已经证明，毒品贩运是资助恐怖主义活动的一种有效方式。“金三角”地区非法贸易平均每年 163 亿美元。^② 通过毒品贩运获取活动经费已经成为恐怖主义组织筹集资金的重要手段，毒贩和恐怖分子的“互惠合作”对湄公河区域安全造成的隐患更为巨大。

湄公河地区的非法走私网络涉及雇主、旅行社、边境和移民官员以及作为运输人、伪造证件者、住宿提供者和其他人的中间人等众多的参与主体，具备系统的“流通渠道”，贩运者使用伪造的身份、证件等申请和获取旅游、学习和工作签证。^③ 这种组织性的非法走私网络覆盖了非法贩运武器走私、人口贩卖、非法贩毒、文件欺诈、洗钱等一系列跨国犯罪活动。^④

毒品的生产、人口贩卖等助长了疾病的传播。毒品生产的存在导致了湄公河人口中毒品消费的大量增加，尤其是缅甸、柬埔寨和越南等国，城市和农村都存在广泛的毒品滥用现象，影响到社会的所有阶层。^⑤ 毒品消费的蔓延直接导致了艾滋病

① UNODC, “Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment,” UNODC Regional Office for Southeast Asia and the Pacific, Bangkok, April 2013, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/SEA_TOCTA_2019_web.pdf.

② Adrien Morin, “Terrorism Financing in Southeast Asia: Nature and Risk Assessment,” <http://theforeignanalyst.com/terrorism-financing-in-southeast-asia-nature-and-risk-assessment/>.

③ UNODC, “Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment,” UNODC Regional Office for Southeast Asia and the Pacific, Bangkok, April 2013, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/SEA_TOCTA_2019_web.pdf.

④ “The Issue of Small Arms and Light Weapons (SALW) in the Context of Trans-national Organized Crime: Its Implications for ASEAN Security,” <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/ASEAN/The%20Issue%20of%20SALW%20in%20the%20context%20of%20transnations%20organized%20crime.pdf>.

⑤ Iffat Idris, “Drivers and Enablers of Serious Organized Crime in Southeast Asia,” August 30, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d9b5b4c40f0b607ec50cc1a/655_Drivers_and_Enablers

毒的流行，注射吸毒是艾滋病毒传播的主要原因，^① 因此导致的艾滋病感染率分别为：缅甸（2019 年）19%，柬埔寨（2019 年）15.2%。^② 在中国边境城市瑞丽，2/3 的注射吸毒者呈 HIV 阳性。^③

随着互联网使用在湄公河的普及和发展，信息网络就成了跨国犯罪的重要工具。人口贩卖组织和恐怖主义组织利用网络发布信息，宣传、招募新成员和获取非法资金等。^④ 虽然目前还无法精确地量化与恐怖主义融资相关的资金数额，但相当多的证据显示，伊斯兰慈善机构、社交媒体、众筹平台和毒品走私等，都为东南亚“圣战”组织的资金来源提供了广泛的选择，能够在不需要外部资金援助的情况下创造自己的收入来源。^⑤

气候变化导致的极端天气增多情况会增加气候移民的数量，引发粮食安全和农业安全等问题，加剧水资源管理的难度。水资源的发展也会影响公共卫生。水电开发一直是湄公河国家的辩论热点。有专家认为，在湄公河干流和支流上建设的水电大坝可能会减少淡水鱼的多样性和丰富性，而淡水鱼是湄公河流域 6 700 万居民的主要动物蛋白来源。另外，大坝通过疾病生态学和食品安全，也会对公众健康构成潜在威胁。湄公河常年高温湿润，孕育着多种与水与食物相关的病原体，包括携带疟疾和登革热的蚊虫媒介、与痢疾相关的原生动物（如隐孢子虫、蓝氏贾第鞭毛虫和内阿米巴虫），以及接触含有传染性尾蚴的水而使人类感染血吸虫等。许多湄公河居民喜欢吃没有煮熟的或生的鱼，很容易感染血吸虫，如肝、肺和肠吸虫等疾病。修建大坝可能会增加疟疾病媒（如伊蚊、按蚊和库蚊）生存和繁殖所需的栖息地，尤其是在老挝南部和柬埔寨东北部的湄公河干流地区，修建大坝可能会增加其患病率。^⑥

（二）非传统安全的“碎片化”治理模式

虽然在澜湄地区存在诸多多边合作机制，但这些合作机制，或者不以非传

_of_Serious_Organised_Crime_in_Southeast_Asia.pdf.

① ADB, “HIV and the Greater Mekong Subregion: Strategic Directions and Opportunity,” <https://www.greatermekong.org/sites/default/files/hiv-aids-greater-mekong-subregion.pdf>.

② HIV and AIDS Data Hub for Asia Pacific, “HIV Prevalence in People WHO Inject Drugs,” <http://aphub.unaids.org/>.

③ Pierre-Arnaud Chouvy, “Drug Trafficking in and out of the Golden Triangle,” January 2013, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01050968/document>.

④ US Congressional Research Service, “Terrorism in Southeast Asia,” May 5, 2017, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44501/5>.

⑤ Adrien Morin, “Terrorism Financing in Southeast Asia: Nature and Risk Assessment,” <http://theforeignanalyst.com/terrorism-financing-in-southeast-asia-nature-and-risk-assessment/>.

⑥ Alan D Ziegler and Trevor Neil Petney, “Dams and Disease Triggers on the Lower Mekong River,” *PLOS Neglected Tropical Diseases*, Vol. 7, No. 6, 2013, pp. 3-4.

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

统安全作为重点合作领域，或者只是涵盖了部分非传统安全议题，非传统安全的治理模式还属于“碎片化”状态，治理理念的碎片化、治理机制的碎片化、治理主体能力的参差不齐，导致了政策、资金、技术、人力和物力的投入分散，缺乏持久性。

第一，安全治理理念。澜湄地区缺乏共同的安全治理理念，很多非传统安全问题涉及深层次的社会治理层面，治理的成本较高，周期长，治理效果和成本的预期难免会不相符合，而且可能会在短期内带来经济利益上的某些损失，因此有些国家在某些议题的合作中不愿意让渡必要的所谓“主权”，不愿意承担治理成本。例如，“金三角”毒品经济的危害性虽然有目共睹，但由于具有较高的经济收益，致使某些国家和机构不愿痛下决心根治。在澜湄流域联合执法安全机制上，虽然联合巡逻执法已经机制化和常态化，执法的范围也囊括了毒品贩卖、人口走私、恐怖主义等跨国犯罪活动，但目前这种安全合作仍停留在联合执法船和四国人员的简单组合上，基本上属于操作层面的合作，没有形成正式的条约，执法行动也不具有强制性，对于实际存在的安全威胁未能形成足够的威慑力，也缺乏与威胁程度相当的应对能力。

第二，安全治理机制。自 1992 年之后，澜湄地区就陆续建立起多个多边合作机制，机制的主导者既有域内国家，也有美、日、印等域外国家，涉及的议题范围广泛，但功能上存在低效重复的现象，许多所谓的决议和讨论结果不能真正实施到具体层面，也不能上升到具体的国家政治和决策层面，致使传统安全问题难以得到根本治理。

表 3 澜湄地区多边合作机制与非传统安全合作

机制名称	成立时间	涉及的非传统安全议题
大湄公河次区域经济合作	1992 年	环境、卫生防疫、生物多样性
湄公河委员会	1995 年	水资源管理、环境保护
黄金四角经济合作区	1993 年	水资源开发
美国“湄公河下游倡议”	2009 年	水资源管理、环境保护、卫生
日本—湄公河地区伙伴关系项目	2009 年	环境、疾病防控
湄公河—韩国合作	2011 年	信息技术、环境保护、水资源保护
湄公河—恒河合作	2000 年	水资源管理、渔业、农业、健康
澜沧江—湄公河合作机制	2016 年	水资源、环保、林业、信息通信、公共卫生、金融、跨境犯罪等

资料来源：作者根据新华网、中国政府网公布的相关数据和信息自制。

大湄公河次区域经济合作是在日本的积极推动下，由亚洲开发银行牵头建立的。从资金的注入看，亚洲开发银行对于该机制以及湄公河五国的资金注入在 2011 年之前一直是增长态势，其后开始急剧下降，到 2017 年已达到近十年的新低。从关注的议题来看，大湄公河次区域机制更多地集中于与经济发展相关的议题，主旨是推动区域内国家投资和贸易自由化，即经济一体化。^① 虽然其涵盖了环境保护、水利开发、生物多样性维护、卫生防疫等非传统安全议题，但其推动的合作多局限于就某一领域或某一问题进行协商，缺乏对区域内非传统安全治理的投入、统筹和整合，合作层面也多停留在论坛讨论、发表宣言和对话上。湄公河委员会经过两次改革逐渐定型，中国和缅甸不是正式成员国，其主要议题是水资源保护与发展，以及与此相关的衍生议题，例如环境保护等。该委员会大部分运营资金来源于西方国家捐助，多数援助资金具有附加条件。此外，其权威性有限，职能范围局限在水文信息提供和交流、技术咨询等范围，缺乏全流域协调水资源利用的能力。

美国发起“湄公河下游倡议”，声明要提升湄公河地区的环境治理能力，通过资金、技术和人力的援助，帮助老挝、泰国、柬埔寨、越南和缅甸制定环境可持续管理方案，介入其国内水资源的开发利用和管理。^② 日本实施“日本—湄公河地区伙伴关系项目”（Japan-Mekong Region Partnership Program），印度倡行“湄公河—恒河合作”（Mekong-Ganga Cooperation），韩国启动“湄公河—韩国合作”（Mekong-Republic of Korea Cooperation）项目。这些机制的合作方式主要是贸易投资，也就是通过双边贸易和经济技术投资援助，有选择地介入湄公河地区的经济发展和某些社会治理议题，以经济投资、基础设施建设为主。虽然涉及水与环境类议题，但根本目的在于扩大在湄公河地区的影响力，获取长期稳定的经济利益，而对于关乎民众现实性生存与发展的贩毒、人口贩卖、非法武器交易、恐怖主义等跨国犯罪以及社会安全等问题，几乎没有涉及。另外，所有的这些域外国家主导建立的多边合作机制，中国都不是其成员国。因此，在澜湄合作成立之前，整个地区并没有一个统筹非传统安全治理的综合性、复合化的多边合作机制。

^① 罗仪菴：《从大湄公河机制到澜湄合作：中南半岛上的国际制度竞争》，载《外交评论》2018 年第 6 期，第 128 页。

^② Tuyet L. Cosslett and Patrick D. Cosslett, *Sustainable Development of Rice and Water Resources in Mainland Southeast Asia and Mekong River Basin*, Singapore: Springer, 2018, pp. 133-134.

（三）澜湄合作的非传统安全治理理念与模式

湄公河国家之间不平衡的经济发展、国内经济发展低迷、失业率高以及社会治理效能低下，是该地区跨境犯罪现象的根本原因。^① 例如，缅甸是世界上最贫穷的国家之一，农民为了谋生，常选择种植经济利润更为丰厚的罂粟，当政府强制性摧毁种植罂粟的农场时，会受到农民的报复和抵制。在持续武装冲突的地区，如克钦邦和掸邦北部，罂粟种植仍然相对稳定。^② 国内长期战乱，大批人口流离失所，从而极易成为人口贩卖的受害者和非法移民。^③ 贫困、落后的基础设施和有限的社会条件，是澜湄地区非传统安全问题复合性存在的根本原因。澜湄合作在合作治理内容、结构、主体方面，对澜湄地区的现有治理模式进行了整合与创新，从根本上推动着非传统安全的合作治理。

第一，合作治理结构。合作机制建立和高效运转的基础是框架平台的搭建。自2016年3月首次领导人会议之后，澜湄合作逐步形成了领导人会议、外长会议、高官会议、外交和各领域联合工作组会议组成的多层次机制框架。^④ 领导人会议每两年举行一次，提出合作新倡议，引领合作的主要方向；外长会议每年举行一次，推动合作倡议的落地；高官会议和各联合工作组会议根据实际情况不定期举行，落实和推进合作共识。中国还倡导六国成立澜湄合作国家秘书处（协调机构），承担起规划机制建设和务实合作；协调联络相关部门、地方政府和湄公河国家，并推进其合作；推动合作项目落实和舆论宣传等任务。在工作组级别，逐步建立起互联互通、产能、跨境经济、水资源、农业和减贫等六个联合工作组，并成立了水资源合作中心、环境合作中心和全球湄公河研究中心，在政策对话、人员培训、项目合作、联合研究等方面提供有力支撑。多层次机制框架的建设从运作机制上保证了澜湄合作从上层政策设计到具体项目实施的贯通性和高效性。

^① Iffat Idris, "Drivers and Enablers of Serious Organised Crime in Southeast Asia," August 30, 2019, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d9b5b4c40f0b607ec50cc1a/655_Drivers_and_Enablers_of_Serious_Organised_Crime_in_Southeast_Asia.pdf.

^② United Nations Office on Drugs and Crime, "Transnational Organized Crime in Southeast Asia: Evolution, Growth and Impact," https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/SEA_TOCTA_2019_web.pdf.

^③ Solace Live for Life, "The Drug Issue in Southeast Asia: The Golden Triangle," November 13, 2017, <https://www.solaceasia.org/blog/the-golden-triangle>.

^④ 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018~2022）》，中华人民共和国中央人民政府网站，2018年1月11日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content_5255417.htm。

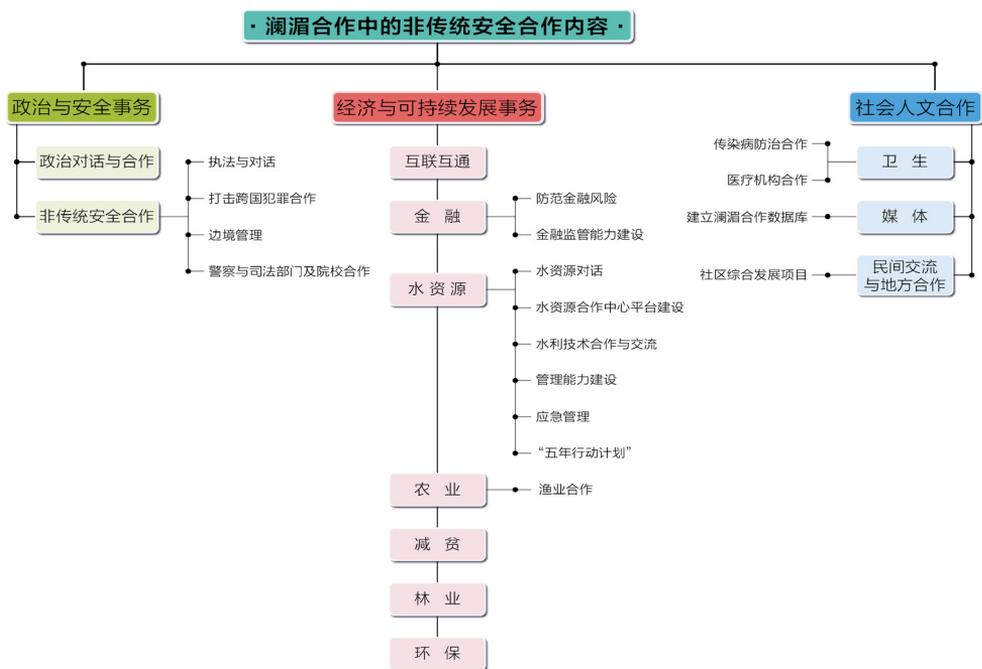


图 2 澜湄合作中非传统安全合作框架图

资料来源：作者根据《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》和《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018~2022）》绘制。

第二，合作治理内容。澜湄合作在发展过程中逐步形成了“3+5+X”的合作框架。从 2018 年发布的《澜湄合作五年行动计划（2018~2022）》中可以看到，在政治安全事务、经济与可持续发展、社会人文合作等三方面都涉及非传统安全方面的务实合作。在政治安全事务方面，对于跨境犯罪的非传统安全合作给出了明确的五点措施；在经济与可持续发展方面，金融风险监管合作、水资源合作、农业和渔业合作、减贫、林业和环保等领域都制订了合作的计划与重心；在社会人文合作方面，卫生合作、数据库建设和社区综合发展项目都涉及非传统安全问题的治理（参见图 2）。澜湄合作不仅包括议题广泛的非传统安全合作方面，而且力图从根源上推进非传统安全问题的解决。

2018 年，李克强总理在澜湄合作第二次领导人会议上强调的五个重点合作领域中，水资源合作被列为澜湄合作的首要重点领域。六国于 2017 年 6 月合作成立了澜沧江—湄公河水资源合作中心，在推进技术交流、人员培训和援助项目等方面陆续展开大量合作。2017 年 11 月，澜沧江—湄公河环境合作中心成立，它以努力促进澜湄地区的生态环境保护与环境能力提升建设，实现区域可持续发展为目的。

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

2011年，“湄公河惨案”发生后，中老缅泰四国签订《湄公河流域执法安全合作会议联合声明》，建立了中老缅泰湄公河流域执法安全合作机制；2015年，湄公河流域执法安全合作部长级会议通过了《关于加强湄公河流域综合执法安全合作的联合声明》，推动湄公河流域执法安全合作向综合执法合作升级转型，建立湄公河流域执法安全合作部长级、高管级会议机制，成立澜沧江—湄公河综合执法安全合作中心，将打击毒品犯罪、恐怖主义、网络犯罪等纳入执法安全合作范围，并确定以打击有组织偷渡和非法移民、缉捕遣返逃犯等为重点合作领域。^①澜湄合作机制成立后，针对跨境犯罪的联合巡逻执法建设也大大增强，2019年9月，还启动了打击跨境人口贩卖的联合行动。

第三，合作治理方式。非传统安全问题涉及个人、地方、国家和地区等多个层面，澜湄合作采用了政府引导、多方参与和项目为本的运作方式。在政府引导层面，统一协调澜湄六国的政府政策和区域治理理念，明确“各国面临着恐怖主义、自然灾害、气候变化、环境问题、传染病等非传统安全威胁带来的共同挑战”，^②将非传统安全合作确定为开展务实合作的重点项目，要求各国将非传统安全合作作为五年行动计划的重要内容。^③多方参与层面包括：在资金支撑上，协调政府、企业、社会组织和个人参与，积极争取亚洲基础设施投资银行、丝路基金、亚洲开发银行等金融机构支持，发挥社会市场资源的作用，打造立体化、全方位的金融支撑体系；在智力支撑上，探索官、产、学一条龙合作模式，建立澜湄合作二轨团队和智库网络；在监督机制上，利用民间专业机构的资源，发挥第三方监督作用。^④在项目为本层面，澜湄合作机制坚持“以项目为主导，着重抓好落实”的理念，“以项目说话，给民众带来看得见、摸得着的好处”，通过具体项目的开展来推动具体问题的解决。截至2018年1月，中国研究提出和实施了260多个务实合作项目，支持湄公河国家20多个大型基础设施和工业化项目。^⑤

① 《湄公河流域执法安全合作部长级会议通过〈联合声明〉》，新华网，2015年10月24日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-10/24/c_1116928240.htm。

② 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言（全文）》，新华网，2016年3月23日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118422397.htm。

③ 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018~2022）》，中华人民共和国中央人民政府网站，2018年1月11日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content_5255417.htm。

④ 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018~2022）》，中华人民共和国中央人民政府网站，2018年1月11日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content_5255417.htm。

⑤ 项目数量是笔者根据中华人民共和国中央人民政府网站（www.gov.cn）发布的相关数据汇总得出。

澜湄合作的建立和发展是对非传统安全“碎片化”治理模式的整合和超越，它将非传统安全放在重点突出位置，通过框架平台、主体结构和内容体系的建设和完善，建构起了复合型的非传统安全治理机制。

四 澜湄合作发展：非传统安全治理从“碎片化”到“平台化”

非传统安全问题的存在从现实层面使区域内民众感受到“生存焦虑”和“威胁”，地区的安全稳定和可持续发展受到严重影响。湄公河地区国家采取的“碎片化”治理措施，增加了区域治理和国家发展的成本，加上美国、日本等域外国家都是利用部分非传统安全议题的合作来获得介入湄公河区域事务的机会，会对中国与湄公河国家的关系发展形成一定的影响。鉴于非传统安全涉及政治、经济、环境等湄公河事务的各个维度，是真正事关湄公河地区人民切实生存和发展的问題，澜湄合作在发展尤其是在机制建设的过程中，应加强非传统安全合作机制的建设。

（一）开创非传统安全治理新范式

澜湄合作中所面临的非传统安全，存在跨越国界的蔓延性、与传统安全的交织性、多重犯罪因素的复合性、危机突发的不易管控性以及治理语境的差异性等特点，治理的难度和复杂性比较大。澜湄合作作为该区域唯一一个将非传统安全合作列为重点合作内容的多边机制，应该明确非传统安全合作治理的原则，提出并构建非传统安全的治理新范式。

在治理新范式的构建中，可采取求同存异的方法搁置争议，寻求共识，做好“六个提升”：一是提升机制化水平，逐步稳妥地推动非传统安全合作各议题领域的合作机制构建，提升非传统安全合作的机制化水平；二是提升合作广度与深度，根据各国需求和问題特点，提升双边、多边、区域层面的合作深度和广度，促进水资源合作、环境合作、打击跨国犯罪等重点合作领域机制的“实心化”；三是提升合作规划，在《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018~2022）》的基础上，提升非传统安全议题领域的中长期合作规划；四是提升能力建设，加强对非传统安全治理能力建设的投入，提升国家之间的人员、资源等方面协调与分配能力，强化项目监管；五是提升合作意识，强调“澜湄国家命运共同体”的建设，推行“共商、共建、共享”的合作安全治理理念；六是提升合作开放度，澜湄合作中的非传统安全合作应同“一带一路”倡议实现更紧密对接，同东盟和中国—东盟合作实现良性互动，加

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

强同其他区域机制的合作。^①

（二）搭建非传统安全治理的多层平台

非传统安全问题的复合化与联动性特征，决定了安全治理手段和路径的多元化。未来的澜湄合作在落实五年行动计划的基础上，应从数据搜集、联合研究、综合落实等方面充实非传统安全合作平台的建设。

第一，数据库和信息网络中心建设。国家和地区数据收集管理、分析和共享，是制定务实合作计划和政策的第一步，提高收集、分析和分享数据的能力将有助于确定主要问题发展趋势和关切，并为在国家、地区和地区间制定各级干预措施提供基础。当前针对湄公河地区非传统安全问题的全面数据仍然是一个不容忽视的问题，一些调查结果是依据个别情况，而不是按照国际标准和规范有系统地收集的数据。因此，改进收集技术和能力，建立澜湄地区非传统安全数据库，不仅是为安全治理提供更强大的知识基础，而且有助于制定优先事项，处理对区域影响更紧急的事务，同时第一时间通报和分享域内的相关信息，及时做好相关预案。

第二，联合研究平台建设。《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018~2022）》提出要探索官、产、学一条龙合作模式，逐步形成澜湄合作二轨团队和智库网络。^②目前，全球湄公河中心在澜湄国家相继建立，中国应继续推动澜湄专项基金的发展，支持澜湄国家间的智库联盟机制的发展，发展二轨合作机制建设，增强多轨制的联合专项研究，对非传统安全合作进行总体和后续设计。澜湄国家对非传统安全合作的需求存在差异性，中国与湄公河国家应联合起来，开展深入的调查研究，充分调研湄公河国家的实际需求，听取湄公河国家的意见，了解其关切点，尤其是要关注低敏感性的议题领域。在此基础上，对非传统安全合作进行总体设计和上层设计，使很多合作落实到具体的可实施的项目上来。

第三，跨领域、跨国家的综合监管平台建设和联合执法。随着信息化和互联互通建设，澜湄地区跨国界犯罪的手段和方式也在增多，亟需加强跨领域、跨国家的综合监管平台的建设，加大联合执法、刑事司法等打击跨国犯罪合作的力度。在边境地区，

^① 2017年，在澜湄合作第三次外长会议上，各国一致同意做好澜湄合作中的“六个提升”，以推动构建澜湄国家命运共同体。本文在此基础上，根据非传统安全合作的现状和需求，列出了开创非传统安全治理新范式“六个提升”的建议。参见《王毅：做好“六个提升”，构建澜湄国家命运共同体》，新华网，2017年12月16日，http://www.xinhuanet.com/2017-12/16/c_1122119565.htm。

^② 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018~2022）》，中华人民共和国中央人民政府网站，2018年1月11日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content_5255417.htm。

澜湄合作建立后，国家之间的公路、铁路基础设施建设加速，贸易、通关手续日益标准化，边境管理的重点从控制转向便利化。这既有利于正向的地区发展，但同时也使得跨国组织犯罪集团有机可乘，它们也更有机会扩大其合法与非法商业流的增长，利用国家之间边界管理政策和法律的不一致，将非法商品获得嵌入合法的人员和货物贸易之中，尤其是在自贸区和经济特区，政府的监管相对松懈，跨境犯罪更容易猖獗。湄公河国家边境地区经济特区的赌场为洗钱和走私非法商品提供了便利。老挝和缅甸的经济特区已成为毒品、人口贩卖和非法野生动物、木材贸易的中心。所以在边境地区加强边境联络处建设，加大执法打击力度非常必要。

另外，信息与金融安全综合监管平台的建设也正表现出迫切性。湄公河地区的跨国组织犯罪集团利用互联网从事金融犯罪的程度在不断加深，它们充分利用网络市场、社交媒体平台、移动支付、数字货币、互联网银行和匿名化软件等网络媒介，从事非法“洗钱”活动，或者伪装或隐瞒货币来源并将其引入合作经济，或者将其转移到其他国家。澜湄地区信息化技术发展迅速，而法律框架不完善、边境控制薄弱、监管不力，但联系紧密的金融体系使东南亚，尤其是泰国、老挝等国成为洗钱的理想场所。^① 因此，在未来的澜湄合作中应强化技术和制度层面的信息与金融监管机制建设。六国的监管机构在加强双边监管协调机制的同时，应推动地区多边监管机制发展，对地区内部各类金融风险进行及时分析、监测和预警，并通过政策协调和联合执法来排除风险隐患，降低金融犯罪的发生几率。

第四，机制间合作平台建设。湄公河国家同属东盟国家，虽然东盟国家的“国家一致”原则限制了很多机制和政策的落实，但对于地区内的非传统安全治理也起到了积极的推动作用。澜湄合作的非传统安全合作平台的建立应与东盟框架内的其他治理机制进行合作。例如，东盟为了打击地区内的跨境犯罪活动，成立了打击跨国犯罪部长级会议，以及包括信息交流、立法、执法、体制建设和培训等内容的跨国犯罪打击活动方案。^② 加强与东盟框架内的机制合作平台建设，可以实现资源的有效共享，避免功能重叠和效用抵制，同时有助于在东南亚地区范围

① United Nations Office on Drugs and Crime, “Transnational Organized Crime in Southeast Asia: Evolution, Growth and Impact,” July 2019, https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2019/SEA_TOCTA_2019_web.pdf.

② “The Issue of Small Arms and Light Weapons (SALW) in the Context of Trans-national Organized Crime: Its Implications for ASEAN Security,” April 2005, <http://www.poa-iss.org/RegionalOrganizations/ASEAN/The%20Issue%20of%20SALW%20in%20the%20context%20of%20transnational%20organized%20crime.pdf>.

澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化

内实现联合治理。

另外，澜湄合作要协调处理好与其他域外国家主导的合作机制的竞合关系。域外大国介入湄公河区域事务已经是一个现实的存在，并将长期存在。鉴于美日等域外国家在湄公河地区的实际影响力，其所主导的合作机制覆盖大量的非传统安全问题的治理，中国应提倡“和合共治”，而非“竞争博弈”的模式，加强与这些合作机制之间的交流与合作，加强彼此之间的共融性。此外，还应加强与域内国家建立的其他多边机制之间的合作。以湄公河委员会为例，湄公河委员会目前将自己定义为“知识生产基地”，其定期发布的相关技术性报告，总体来说比较客观，其与西方的非政府网络合作机制也比较健全，中国可充分利用湄公河委员会的知识输出功能，有选择性、针对性地与之开展合作。

（三）拓展早期收获的范围

“务实”一直是澜湄合作的底色，不做高大的“清谈馆”，要做接地气的“推土机”。^①自建立之日起，澜湄合作就以项目驱动为导向，未来在非传统安全合作中，应重视包括机制和具体项目两个层面的早期收获项目的规划与落实。机制类早期收获计划包括安全治理的法律支撑、预警机制、信息交流机制与边境机制等。具体项目类既要注重重大基础设施合作项目的“落地”，又要尽快设计和落实一批“短、平、快”的项目，让国家和普通民众切实尝到实际“好处”。由于非传统安全问题多集中于社会治理层面，关乎民众实际生活的质量与安全，澜湄合作推出的早期收获项目多为各国分别提出和牵头，涉及水资源管理、环境保护、防灾减灾、疾病防疫、减贫和旅游等议题，项目合作成效显著。未来应在现有基础上，拓展早期收获项目的范围，例如公共卫生、网络安全、跨境经济合作（跨境特别经济区、经济走廊）以及其中涉及的人员安全、跨国犯罪预防、经济安全等议题。早期收获项目多从“基层”做起，以点带面，将宏观“大政策”落实到微观“小行动”，行动继而转化为合作成果，成果惠及各国普通民众，促进“民心相通”，建立起信任“大格局”；随着项目的继续推动，“信任”格局网络化逐步形成。早期项目的经验、榜样和成效，会有力地扩展澜湄合作的广度和深度。

五 结语

非传统安全是“沁入”澜湄地区生存与发展“骨髓”之中的基础性议题。澜湄地

^① 《打造牢固的澜湄命运共同体》，新华网，2017年12月20日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-12/20/c_129770494.htm。

区既有发展中国家，又有最不发达国家，经济发展、民族、语言、文化和宗教差异明显，加上该地区遍布偏远山区的地理特征，这些都构成了独特的安全治理挑战。澜湄合作将非传统安全合作列为重要合作内容，在治理内容、结构和主体方面进行整合和创新，推动了非传统安全从“碎片化”治理模式向“平台化”治理模式演进和发展。非传统安全合作涉及地区内政治、经济、社会、文化、环境等各个领域，创新的合作范式，搭建多层的治理平台，用早期收获项目驱动合作深入与拓展，这既是对澜湄地区现实的客观认知，更是推动澜湄合作“实心化”的重要举措。

澜湄合作对接“一带一路”倡议，加强了基础设施和互联互通建设，推动了跨境合作与区域经济带的发展。伴随着共同市场形成和地区投资贸易不断发展，频繁的人员流动和贸易往来也不可避免地面临着跨境犯罪、公共安全和社会保护等方面更多的风险。非传统安全议题的复合性与复杂性将进一步凸显，加强非传统安全合作的迫切性将进一步提升。澜湄合作建设任重而道远。

在推动非传统安全合作的过程中，需要正视和面对结构性的现实挑战。从澜湄国家内部因素看，经济发展不平衡、腐败程度高、民主基础薄弱、政府职能部门执法不力等因素是非传统安全问题持久存在的根本原因，缅甸、柬埔寨和泰国等国的内部动乱时有发生，中越、柬泰等国之间的主权、领土纠纷一直没有得到彻底解决。因此，推动地区经济发展，缩小国家之间的治理能力差距，建立和深化富有成效的跨境合作关系，有步骤地将国家非传统安全治理纳入地区战略，就成为澜湄合作发展的重要内容。从外部因素看，域外国家在湄公河地区的影响力将长期存在，机制间的竞争也是长期性的。澜湄合作在加强自身竞争力的同时，也需要加强与其他合作机制之间的交流与合作，加强彼此的共融性以及知识和信息的共享性，推动建立“和合共治”而非“竞争博弈”的模式。可以预见，基于非传统安全的“低敏感性”和“低政治性”，其持续性合作的加强将有助于推动澜湄合作的深入发展，在促进和提升澜湄地区的政治经济全面发展和社会治理能力的同时，为中国营造一个和谐共赢的周边地区环境。

【收稿日期:2020-06-08】

【修回日期:2020-08-10】

【责任编辑:齐琳】

consideration different stages of development of these countries, it is advisable that the dialectical relationship between security and development be correctly handled. In this regard, the following work should be carried out in a step by step mode: establishing the coordination mechanism for risk prevention and control at an early time and conducting joint surveys of the Basin and collaborative research on climate change; completing the cooperation mechanism for water supply and ecological security by 2030 as well as implementing the comprehensive management of water resources in the whole Basin and realizing water-food-energy security in the middle of the 21st century.

[Keywords] Lancang-Mekong cooperation, Lancang-Mekong water resources cooperation, transboundary water resources, water security, development and security

[Author] TU Su, Associate Research Fellow, Collaborative Innovation Center for Territorial Sovereignty and Maritime Rights (CICTSMR), Wuhan University (Wuhan, 430072).

90 **On the Non-traditional Security Governance in the Lancang-Mekong Cooperation Mechanism**

LI Zhifei

[Abstract] The security situation in the Lancang-Mekong region is mainly influenced by the non-traditional issues like cross-border crimes, public health, water and environmental security as well as information network crimes. Interacting with one another, these complex security issues are exerting profound impacts on the political, economic and social security of the region. Since the establishment of the Lancang-Mekong Cooperation Mechanism (LMC) in 2016, academic circles both at home and abroad have given extensive attention to and carried out multi-perspective studies on LMC. Nevertheless, collaborative researches on non-traditional security issues are far from adequate under the framework of LMC. Over the years, the region has witnessed a fragmented arrangement for non-traditional security governance marked by overlapped mechanisms as well as scattered and unsustainable investments in governance policies, capital, technology, and human and material resources. As a result, security issues could not be addressed properly. The establishment of LMC has provided an effective platform for the governance of non-traditional security issues with regards to governance contents, structures and participants, which has contributed much to the pragmatic cooperation among LMC countries and the resolution to some non-traditional security issues. The Five-year Plan of Action on Lancang-Mekong Cooperation (2018-2022) has put on the top of the agenda non-traditional security cooperation. In the future, LMC will expand and deepen the cooperation among relevant countries by improving mechanisms for non-traditional security governance through paradigm innovation, multi-platform building as well as the designs and implementations of early-stage projects.

[Keywords] Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, non-traditional security, security governance, fragmentation model, platform model

[Author] LI Zhifei, Associate Research Fellow, Ph.D., National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences (Beijing, 100007).

120 **Making the Best of New Opportunities: The ASEAN Path to Resolving Non-traditional Security Dilemma**

FAN Jiarui

[Abstract] Is there a non-traditional security dilemma? Why does this security dilemma arise? Can the ASEAN-centered regional cooperation in East Asia resolve it? Previous studies tend to divide States' behavioral logic into traditional and non-traditional security perspectives, explaining the former with the security dilemma theory whereas interpreting the latter via the lenses of securitization and peace-cooperativism with the belief that the latter is easier to lead to international cooperation. The COVID-19 pandemic is a typical non-traditional security crisis. However, countries of the world have failed to jointly confront the pandemic, witnessing aggravated confrontation rather than effective cooperation. This paper regards this anomalous case as a non-traditional security dilemma and views the uncertain policies and behavioral intentions of different countries as its main cause. After the Cold War, the ASEAN-centered regional cooperation framework has made the best of any opportunities when handling non-traditional security issues. Therefore, it has helped enhance common understanding of security threats, consolidate common interests by virtue of the existing regional cooperation regime and establish a "threat-interest" transformation mechanism to increase the certainty of policies and behavioral intentions. All of the efforts have contributed to possible resolutions to non-traditional security dilemmas. This paper cites the Special ASEAN, China, Japan and ROK (ASEAN plus Three) Summit on COVID-19 Response convened on April 24, 2020 as an example. Although the consensus on security interests among the above-mentioned countries still needs to be strengthened, a common understanding of security threats has been formed, which can be perceived as a positive regional manifestation of how to resolve the current global non-traditional security dilemma against the backdrop of COVID-19.

[Keywords] non-traditional security dilemma, uncertainty, COVID-19, ASEAN path

[Author] FAN Jiarui, Ph.D. Candidate at School of International Studies, Peking University (Beijing, 100871).

(本期英文编辑: 张国帅 高静)