

中国参与区域组织安全合作： 基本模式与前景

李东燕

摘要 中国对区域性国际组织安全合作的参与不断扩大和提升，陆续提出关于建立“中国—东盟命运共同体”、“亚太安全合作新架构”以及“中非和平与安全合作伙伴”等新倡议。在参与区域多边安全合作的过程中，形成了中国特色的基本理念与模式，这一模式具有其自身的合理性与优越性，也具有广泛的适用前景。但随着国际格局、全球安全形势以及区域组织安全角色的变化，中国模式的局限性和面临的挑战日益显现，有必要在坚持传统模式的基础上进行调整，探讨新的路径与空间。本文旨在探讨中国参与区域组织安全合作的基本模式及其适用前景，并就未来中国参与区域多边安全合作的战略选择提出建议。

关键词 区域性国际组织 区域安全合作 安全治理 中国模式 命运共同体 联合国

本文主要讨论中国参与区域性国际组织（Regional Inter-governmental Organization）安全合作的问题。包括区域组织安全机制在内的国际安全合作，是维护主权国家安全利益、维护国际和平与安全的主要途径之一，可以在共同抵御外来军事威胁、防止卷入核扩散或地区性国际冲突，以及管理“不确定性风险”、防范成员国采取“缺乏信任、过度防御的安全政策”等方面发

* 李东燕，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员（北京 100732）。

挥作用。^① 区域组织是多边国际安全合作的先驱，也是区域安全治理的重要行为体。各区域组织章程、《联合国宪章》以及联合国大会、安理会决议都对区域性国际组织在和平与安全方面的性质和作用做出了相关规定。

中国主要通过三种身份参与区域组织的安全合作：其一，正式成员国身份，目前中国是上海合作组织的正式成员国，也是东盟地区论坛等安全机制的正式参与者。其二，正式合作伙伴身份，即通过某种形式的官方文件固定下来的身份，如观察员、对话国、伙伴国等。中国与东盟、非盟、欧盟、阿盟（阿拉伯国家联盟）等主要区域组织都已建立起合作伙伴关系。其三，以区域组织成员身份参与的国际组织间合作，如上海合作组织与集体安全条约组织、东盟和欧盟等区域组织之间的合作。与其他国家相比，中国对区域组织安全合作的参与起步晚、进展慢，且参与程度有限。近些年来，区域多边安全合作在中国对外战略中的重要性正呈逐步上升的趋势，因此有必要对中国的参与模式和前景进行回顾与探讨。

一、中国参与区域多边安全合作的缘起

自 20 世纪 90 年代开始，两个方面的实践开启了中国参与区域多边安全合作的新篇章。其一是中国参与上海合作组织的创建。1989 年，中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦五国就加强边境地区信任和裁军问题进行谈判，1996 年“上海五国”会晤机制建立。2001 年上海合作组织在上海正式成立，成为中国以区域国家身份和正式成员国身份参加的区域组织。安全问题从一开始就是上海合作组织的重要合作内容之一，这一实践奠定了中国参与区域多边安全合作的指导思想和基本模式。其二是中国与东盟之间的安全合作。1991 年中国开始与东盟发展正式对话关系，1994 年东盟地区论坛首次会议在曼谷召开，该论坛是一个由中国和亚太国家广泛参与的区域性政治与安全对话机制。中国将东盟地区论坛定位为“加强对话，增进各国间的了解和信任”，以及“对在本地区开展预防性外交问题进行探讨”

^① 赫尔戈·哈夫滕多、罗伯特·基欧汉、西莱斯特·沃兰特主编：《不完美的联盟：时空维度的安全制度》，尉洪池、范秀兰、韩志立译，世界知识出版社，2014 年，第 7—8 页。

和进行非传统安全领域合作的论坛。^①

在起步阶段，中国与东盟的安全合作取得了两项重要成果：一是2002年中国与东盟外长签署了《南海各方行为宣言》，各方承诺在和平解决争议之前，努力寻求各种途径建立相互信任，保持自我克制，不采取使争议复杂化的行动。二是《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》的发表，体现了双方在非传统安全领域合作的扩大与提升。而上合组织框架内的安全合作是中国参与的最正式、最典型的安全合作，也是级别最高的安全合作。1996—1997年，“上合五国”分别签署了《关于在边境地区加强军事领域信任的协定》和《关于在边境地区相互裁减军事力量的协定》。该组织成立后，陆续签署了一系列有关打击恐怖主义、分裂主义和极端主义的公约和协定。上合组织在军事与安全方面的合作，还包括反恐演习、多国军事演习以及上合组织国防部长会议等内容。2002年中国与吉尔吉斯斯坦举行了上合组织框架内首次双边联合军事演习，2003年上合组织五国举行了首次多边联合反恐军事演习。

虽然中国与东盟的安全合作和上海合作组织内的安全合作取得了一些进展，但长期以来经济合作是中国参与区域组织合作的重头戏，安全合作一直滞后。近年来，中国与区域组织之间的安全合作关系得到加强，区域安全合作在中国对外战略中的重要性逐步上升。2014年李克强总理在缅甸出席第九届东亚峰会时提出，中方倡导“共同、综合、合作、可持续”的亚洲安全观，把握好政治安全和经济发展“两个轮子一起转”的大方向，促进地区的和平安定。^②“两个轮子”的思路体现了中国对区域安全合作的重视。除了加强与东盟的安全合作以及在上海合作组织框架内的安全合作外，在中国与非盟的合作方面，中方发起了“中非和平安全合作伙伴倡议”。《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划（2016—2018）》提到，中国将继续支持非盟和其他次区域组织在协调和解决非洲和平与安全问题上发挥领导作用，支持非洲集体安全机制建设，包括非盟快速反应部队和非洲常备部队的建设。^③中国同东盟的安全合作关系也不断扩大，中国与海湾阿拉伯国家合作委员会建立

^① 《唐家璇外长在第七届东盟地区论坛外长会议上的讲话》（2000年7月27日，曼谷），外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/123/wjdt/zyjh/t5294.htm>。

^② 《李克强在第九届东亚峰会上的发言（全文）》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2014-11/14/c_1113240192.htm。

^③ 《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划（2016—2018）》，中华人民共和国驻瑞士联邦大使馆，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cech/chn/ssyw/t1323148.htm>。

了中海战略对话机制。2016年中国制订了首份对阿拉伯国家政策文件，表示支持阿盟和海湾阿拉伯国家合作委员会等区域和次区域组织在维护区域和平方面发挥更大作用，支持阿拉伯和地区国家建设包容、共享的地区集体合作安全机制。^①

作为亚太区域大国和全球大国，无论从中国自身安全利益考虑还是从国际责任考虑，中国都有充分理由进一步重视和加强与区域组织的安全合作关系。受中国崛起和美国亚太平衡战略影响，亚太地区的安全局势持续紧张，需要通过加强和完善亚太区域安全合作以缓解该地区存在的安全风险和安全困境。从中国海外利益的维护来看，也需要进一步加强与各区域和次区域组织的安全合作。正如中国发布的2015年《国防白皮书》指出，“随着国家利益不断拓展，国际和地区局势动荡、恐怖主义、海盗活动、重大自然灾害和疾病疫情等都可能对国家安全构成威胁，海外能源资源、战略通道安全以及海外机构、人员和资产安全等海外利益安全问题凸显。”因此，中国军队需要“适应国家战略利益发展的新要求，积极参与地区和国际安全合作”，特别是“加强海外利益攸关区”的国际安全合作，共同应对地区性和全球性威胁，更有效地保护中国的海外利益。^②

加强区域多边安全合作，是应对地区冲突、难民危机、恐怖主义、跨国犯罪等传统和非传统安全威胁的重要途径。欧盟、非盟、阿盟、西非国家经济共同体等区域组织，都参与了由区域组织或联合国主导的维持和平行动及军事干预行动，也就打击恐怖主义、应对难民问题、预防跨国犯罪、抗击埃博拉病毒等采取了区域性行动。鉴于区域组织在和平与安全领域所具有的优势作用，区域组织成为联合国在这一领域最重要的合作伙伴。例如，2012年安理会通过的第2033（2012）号决议在指出区域组织重要性时强调，“区域组织很了解本区域的情况，因此具备良好条件，能够理解武装冲突的缘由，有利于它们做出努力，对预防或解决这些冲突产生影响。”^③中国一直重视区域组织在和平与安全领域的作用，支持区域组织“为解决地区争端发挥独特

^① 《中国对阿拉伯国家政策文件》（2016年1月），新华网，http://news.xinhuanet.com/2016-01/13/c_1117766388.htm。

^② 《2015中国国防白皮书〈中国的军事战略〉（全文）》，中国日报网，http://www.chinadaily.com.cn/interface/toutiao/1138561/2015-5-26/cd_20821000.html。

^③ “联合国安理会决议 S/RES/2033（2012）”，联合国网站，<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/2012.shtml>。

作用”。^① 加强区域安全合作，“在国际和区域层面建设全球伙伴关系”，^② 这也是中国倡导的“命运共同体”和“新型国际关系”的重要组成部分，是中国履行国际责任的体现。

中国需要对其参与区域多边安全合作的战略进行重新评估和调整，以适应全球安全形势和区域组织安全角色的新变化，为此，有必要对中国参与区域组织安全合作的基本理念和基本模式进行回顾，以便对中国参与模式的适用前景及面临的挑战做出判断。

二、中国参与区域组织安全合作的基本理念与模式

本文涉及国际安全合作的四种基本类型，即集体安全、同盟安全、共同安全与合作安全。“集体安全”最明显的特点是：组织中所有成员承诺和平解决争端，放弃武力手段，同时，任何一个成员受到侵略或威胁都可被视为对所有成员的侵略和威胁，其他成员承诺共同抵御侵略和威胁。美洲国家组织、阿拉伯国家联盟、西非国家经济共同体等区域组织都具有“集体安全”性质的制度安排。“同盟安全”与集体安全有共同之处，但同盟条约组织对外部威胁或敌人的针对性更明确、更为军事化。同盟缔约方承诺在安全和军事方面开展合作，“与共同的敌人进行斗争”。^③ 冷战时期建立的北大西洋公约组织和华沙条约组织属于这一类型。

与传统的“集体安全”和“同盟安全”相比，“共同安全”、“合作安全”属于新安全合作类型。1982年帕尔梅领导的裁军与安全独立委员会提出了“共同安全”概念，提倡基于共同安全利益、不采取军事敌对的合作。这一概念强调“国际合作必须建立在共享生存的基础上，而不是以彼此毁灭相威胁”，“不是通过反对对方，而是同对方联合起来。”^④ 欧洲安全与合作组织

^① 《常驻联合国代表刘结一大使在安理会关于区域组织和当前全球安全挑战问题公开辩论会上的发言》，2015年8月18日，中国常驻联合国代表团网站，<http://www.china-un.org/chn/hyyfy/t1289686.htm>。

^② 习近平：《谋共同永续发展，做合作共赢伙伴——在联合国发展峰会上的讲话》（2015年9月26日，纽约），《人民日报》，2015年9月27日，第2版。

^③ 李少军：《国际战略学》，中国社会科学出版社，2009年，第100页。

^④ 英瓦尔·卡尔松、什里达特·兰法尔主编：《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》，赵仲强、李正凌译，中国对外翻译出版公司，1995年，第76页。

的成员包括俄罗斯在内的欧洲国家和美国，属于“共同安全”模式的安全合作组织。欧盟、非盟等主要区域组织也都具有共同安全的特点。“合作安全”是比“共同安全”更新的安全合作概念，二者有共同点也有区别。“合作安全”是在关于东亚及亚太多边安全合作模式的探讨中提出的，“合作”更多强调的是解决安全问题的途径和组织模式。相比“共同安全”，“合作安全”更突出不干涉内政原则，在组织形式上具有松散、灵活、低制度性的特点。^①中国是“共同安全”与“合作安全”的支持者，同时也对这两个概念进行了丰富和发展，注入了中国特色的理念和方式。

（一）中国参与区域多边安全合作的基本理念：从和平共处到命运共同体

新中国成立后，在与邻国交往中形成的和平共处五项原则成为中国多边外交的基本原则，是中国构建和参与多边安全合作的基石。无论是与东盟的安全合作，还是上海合作组织框架内的安全合作，和平共处五项原则的基本内容都得到了体现。1997年中国与东盟国家领导人会议的联合声明将《联合国宪章》、《东南亚友好合作条约》、和平共处五项原则和公认的国际法作为“处理相互关系的基本准则”，并特别强调相互尊重独立、主权和领土完整和不干涉别国内政的原则。^②2014年在纪念和平共处五项原则60周年之际，中国领导人习近平重申了和平共处五项原则的重要意义，强调和平共处原则没有过时，没有削弱，将被载入史册，写入宪法，^③表明中国领导人对坚守五项原则的决心和信心。

20世纪90年代以来，中国与区域组织的经济合作与非传统安全合作不断扩大，中国的新安全观和新安全合作理念日渐形成，并在实践中不断得到丰富与发展。《上海合作组织成立宣言》与《上海合作组织宪章》是中国参与区域组织安全合作理念、原则与模式的经典，其中包含了“互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展”的上海合作精神。在2002年中国向东盟地区论坛提交的《中方关于新安全观的立场文件》和《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》中，中国提出了“互信、互利、平等、协作”的新安全观，也更具体地阐述了中国的安全合作理念：“在实现

^① 关于“共同安全”与“合作安全”的特点和区别，可参见任晓：《从集体安全到合作安全》，《世界经济与政治》，1998年第4期，第10—14页。

^② 《中华人民共和国与东盟国家首脑会晤联合声明》（1997年），新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2001-11/01/content_94113.htm。

^③ 习近平：《弘扬和平共处五项原则，建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》（2014年6月28日），新华网，<http://news.xinhuanet.com/world>。

自身安全利益的同时，为对方安全创造条件”，“以互利合作寻求共同安全。”^① 在2003年中国与东盟战略伙伴关系文件中，对安全合作的概括是：“通过对话增进互信，通过谈判和平解决争议，通过合作实现地区安全。”^② 上述内容体现了对“共同安全”与“合作安全”概念的中国立场。

“命运共同体”是现阶段中国领导人提出的多边外交理念。2012年中共十八大报告提到，当今世界越来越成为“你中有我、我中有你的命运共同体”。^③ 在2015年联合国70周年系列峰会上，中国领导人习近平阐述了中国“共同、综合、合作、可持续安全”的新观念，倡导建立以共同安全、综合安全、普遍安全以及合作安全为基础的安全合作。中国领导人再次提出构建“以合作共赢为核心的新型国际关系”和打造“人类命运共同体”的主张，同时还提出以“和平、发展、公平、正义、民主、自由”为内容的“人类共同价值”理念。^④ “命运共同体”体现了中国多边外交的新理念和新高度，参与区域多边安全合作也是中国构建与周边国家命运共同体、与发展中国家命运共同体以及新型国际关系的组成部分。

（二）中国参与区域多边安全合作的基本模式：协商式合作安全

从安全合作的性质和模式上看，现阶段中国参与和倡导的多边安全合作更多属于“合作安全”类型，同时也融入了中国特色，其主要特征可归纳为非针对、非对抗、非强制、不干涉，以及求同存异、协商一致、合作共赢。这些特征构成了中国特色的“协商式合作安全”模式，也是中国参与区域多边安全合作的基本模式。

第一，非针对、非对抗。在多边安全合作问题上，中国一直倡导不结盟、不对抗、不针对其他国家和地区的安全合作模式，中国在东盟地区论坛和上海合作组织框架下的安全合作，以及中国与东盟、非盟、欧盟、美洲国家组织等开展的多边安全合作，都属于这类模式。中国与东盟之间的“战略伙伴关系”被定义为“非结盟性、非军事性和非排他性的”关系，不影响各

① 《中国关于新安全观的立场文件》，新华网，http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2002-08/06/content_512599.htm。

② 《中华人民共和国与东盟国家领导人联合宣言——面向和平与繁荣的战略伙伴关系》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2003-10/09/content_1114267.htm。

③ 中共中央宣传部：《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社，2016年，第264—265页。

④ 《谋共同永续发展，做合作共赢伙伴——中华人民共和国主席习近平在联合国发展峰会上的讲话》。

自全方位的对外友好合作。^①“结伴而不结盟”原则也是长期以来中国参与区域组织安全合作的一项基本原则。

第二，不干涉与非强制特征。在区域多边安全合作模式的选择上，中国倾向于合作安全模式，强调主权原则和不干涉原则，不对成员国采取强制性的政治或军事干预行动。上海合作组织是中国参与的制度化程度最高、安全合作级别最高的区域安全合作组织，虽然进行了联合反恐演习和军事演习，设立了定期的防务会晤机制，但并不包含集体安全和强制性干预方面的内容。一些区域组织也将尊重主权和不干涉作为组织原则，但同时包含了在特定条件下对其成员国进行强制性干预的安排，包括使用武力。例如，以恢复和平与安全为目的，非盟成员国有权要求非盟进行干预，面对战争罪、种族清洗罪、反人类罪等情况时，非盟也有权对其成员国进行干预。^②有研究认为，以“不干涉”原则为特征的“上合组织模式”妨碍了安全机制的效力，无法成为解决中亚国家安全问题的“有效工具”，也没有对人权提供保护。^③但应该指出的是，“不干涉”原则不仅是“中国模式”、“上合组织模式”的主导原则，也是“东盟模式”和“南亚模式”的主导原则。

第三，求同存异、协商一致、合作共赢。与以抵御安全威胁、解决冲突、仲裁争端为目的的高制度化的安全合作组织相比，中国参与或推动的多边安全合作更倾向于就一致认同的安全问题开展合作，在协商一致的基础上实现合作共赢。对成员国之间存在的分歧或争端，中国主张采取求同存异、搁置争议的处理方式，更多选择通过双边谈判加以解决。“求同存异”是中国多边外交的一大特征。例如《上海合作组织宪章》明确强调，在相互理解及尊重每一个成员国意见的基础上寻求共识。在人权问题上，《上海合作组织宪章》规定，“根据成员国的国际义务及国内法，促进保障人权及基本自由。”^④

第四，协商式组织模式。作为合作安全的典型特征，中国模式也具有灵

① 《中华人民共和国与东盟国家领导人联合宣言——面向和平与繁荣的战略伙伴关系》。

② *Constitutive Act of the African Union*, African Union, http://www.au.int/en/about/constitutive_act/。

③ Stephen Aris, “The Shanghai Cooperation Organization: ‘Tackling the Three Evils’ . A Regional Response to Nontraditional Security Challenges or an Anti-Western Bloc?” *Europe-Asia Studies*, Vol 61, No 3, 2009, pp 457-482.

④ 《上海合作组织宪章》（2002年6月），人民网，<http://politics.people.com.cn/GB/8198/136846/136849/8219057.html>。

活、宽松、低制度化的特征。与西方传统的国际组织模式有所不同，中国将“协商民主”用于多边合作，强调“协商是民主的重要形式，也应该成为现代国际治理的重要方法”。^①无论是上海合作组织，还是东盟地区论坛，以及中国与其他区域组织的安全合作，都体现了协商合作的组织形式。例如，在组织原则方面，《上海合作组织宪章》规定，“本组织各机构的决议以不举行投票的协商方式通过，如在协商过程中无任何一成员国反对（协商一致），决议被视为通过。”^②中国参与的上海合作组织和东盟地区论坛，都体现出被称之为仅仅“胜过没有制度”的“低制度”和“弱制度”特征。^③

第五，以非传统安全合作为主要内容。非传统安全合作是中国参与区域组织安全合作的主要内容，“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。”^④这与传统意义上以抵御外敌、风险管控或解决争端为目的的安全合作不同，也与以促进成员国内部民主、自由、人权、善治为重要内容的“欧盟模式”不同。目前中国只是在联合国框架内参与了海外维和行动，并没有像欧盟国家或非盟国家那样，参与区域组织框架内的军事干预行动或维持和平行动，也没有参与区域性的待命部队或联合部队。在起步阶段，中国与区域组织的安全合作关系主要从非传统安全合作开始，在发展过程中，非传统安全合作也是发展最快、最顺利的领域。

（三）“中国模式”的适用性

无论从区域组织安全合作的实践经验来看，还是从当前国际安全格局及中国的战略环境来看，中国的“协商式合作安全”模式具有广泛的适用性，具有继续作为中国区域多边安全合作主导模式的前景。

首先，对中国来说，选择合作安全、共同安全最具可行性。区域组织安全合作的军事化、同盟化趋势有可能加剧多重安全困境，而“中国模式”或“东亚模式”显然有助于降低区域组织“被当做国家相互对抗武器”的可

① 《习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》（2015年9月28日，纽约），新华网，http://news.xinhuanet.com/2015-09/29/c_1116703645.htm。

② 《上海合作组织宪章》（2002年6月）。

③ 江忆恩：《亚洲方式的神话？解释东盟地区论坛的发展》，载赫尔戈·哈夫滕多、罗伯特·基欧汉、西莱斯特·沃兰特主编：《不完美的联盟：时空维度的安全制度》，第257—267页。

④ 《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》，国务院新闻办公室网站，www.scia.gov.cn，2013年7月2日。

能。^① 中国作为区域大国和全球大国，深度卷入区域多边安全机制既不容易被相关区域国家所接受，也不符合中国的大国战略选择。在多边安全合作中，区域国家对大国普遍抱有提防的心理和平衡的目的，而大国也希望能够保持更多的灵活性。因此，“中国模式”更能为区域国家所接受，可以适用于中国与各区域和次区域组织之间的安全合作。近些年来，中国与东盟、欧盟、非盟、阿盟等区域组织的安全合作之所以不断扩大，也得益于各国对中国多边安全合作模式的认同。比如对中亚国家来说，上海合作组织被认为是“在安全层面最具包容性和最凸显区域性（或更恰当地说，宏观区域性）的协商框架”。上合组织之所以比集体安全条约组织更容易被接受，也更被看好，其原因在于上合组织包括中国和俄罗斯这两个与中亚国家相邻的大国，同时也给予成员国在处理与其他国家关系上的灵活性。^②

从区域组织安全合作的实践经验来看，虽然区域安全合作历史悠久，但进展并不顺利，效果也不尽如人意。集体安全、共同防务、组建联合部队、争端仲裁、政治强制与军事干预，通常是多边安全合作中最难以达成一致的方面，也是最容易造成组织分裂的问题。虽然一些区域组织一开始就带有“集体安全”的制度安排，但在后来的发展中，这方面的制度设置更多停留在文字上。美洲国家组织是最早带有集体安全性质的区域组织，但随后出现了大国对抗和组织内成员与美国关系的问题。南美洲成员国对美洲组织的干涉不满，反对美国对古巴的制裁，整个美洲国家组织充满了矛盾。因此，其后也就有了南美洲国家联盟的建立，以及南美洲国家试图在没有美国干预下建立安全与防务合作的努力。阿拉伯国家联盟开始建立时也具有很高的安全合作起点，曾成立武装部队、军事司令部，目的是共同抵抗以色列。但随着阿盟成员国在与以色列关系以及中东和平问题上出现分歧，阿盟的集体安全机制大打折扣。这也说明，具有集体安全机制或高制度化安全合作的区域组织，并不一定能在高安全领域开展有效的合作。而上海合作组织、东盟地区论坛等“低制度”区域组织，仍然可以在会员国广泛同意的基础上，就安全与防务问题开展合作。这也是“中国模式”所具有的广泛适用性。

^① 萨莉·马丁、贝思·西蒙斯编：《国际制度》，黄仁伟、蔡鹏鸿等译，上海人民出版社，2006年，第423页。

^② Roy Allison, "Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia", *International Affairs*, Vol 80, No 3, 2004, pp 463-483.

中国参与区域组织安全合作的基本模式符合国际法基本原则，与《联合国宪章》中对区域组织地位和作用的安排相一致，尤其在涉及武力使用或强制性干预行动方面。中国主张的尊重主权和不干涉原则仍然有广泛的国际认同，能够为更多区域的国家所接受。

三、中国参与区域组织安全合作面临的困境与挑战

从20世纪90年代至今，现有研究成果在肯定“中国模式”或“东亚模式”所具有的灵活性、可行性和舒适度等优点的同时，也大都看到了这种模式存在的局限性。除了一些“先天不足”的短板，随着全球安全格局和安全形势的变化，中国参与区域多边安全合作的基本模式还面临更多新的困境和挑战。

（一）加强安全合作机制与保持中国模式特征的选择困境

“中国模式”或“东亚模式”约束力低、制度化水平低，缺乏以解决争端、危机管理为目的的有效机制，在预防外交和建立信任方面的效果也不明显，没有起到缓解安全困境的作用。“求同存异”为开启多边安全合作提供了便利，但所存之“异”和被搁置的争端妨碍了信任关系的建立，成为安全形势恶化的诱因和大国博弈的筹码。中国一再承诺遵守《东南亚友好合作条约》、《南海各方行为宣言》、《联合国海洋法公约》等文件，但仍无法消除周边国家与中国之间存在的不信任，无法防止现有纠纷引起的紧张局势。除了与中国相关的东海、南海争端尚未解决之外，朝鲜半岛局势长期紧张，中国周边国家内部仍然存在政治与安全方面的隐患。多年来，已有的东亚地区多边安全机制“原地踏步”，沦为“清谈馆”。^①2014年，中国现代国际关系研究院课题组发表的报告认为，现有的亚太安全合作机制“无法对各类安全风险实施有效化解和管控，有时还是促使危机升级、固化的负面因素”，“难以解决事关本地区长远和平、紧迫而重大的问题。”^②

面对针对中国的安全压力，包括有针对性的军事同盟或集体安全组织，

^① 徐进：《东亚多边安全合作机制：问题与构想》，《当代亚太》，2011年第4期，第91—106页。

^② 现代院课题组：《太平洋足够宽广——关于构建“跨太平洋安全合作架构”的思考》，《现代国际关系》，2014年第10期，第1—9页。

以协商合作为特征的安全合作模式不能为中国提供明确的安全预期。如果同盟化、军事化多边压力过大、过猛，或者面临难以掌控的搅局式安全风险，无疑将对中国坚持的安全合作模式构成冲击。一种可能是迫使中国放弃不结盟，或采取其他对抗式安全方式，这种前景既是中国战略选择上的风险，也将给亚太地区乃至世界带来极大的不确定性。因此，在亚太地区，尚缺乏一个有大国共同参与的、能真正建立信任、缓解安全困境的安全合作框架。

（二）非传统安全合作与传统安全合作之间的互动不足

在中国参与的区域多边安全合作中，非传统安全合作与传统安全合作之间不仅互动不足，还存在逆向发展的趋势。我们看到，中国与东盟国家在非传统安全合作方面取得了明显进展，合作范围不断扩大。与此同时，中国与相关国家的传统安全关系却反复无常、麻烦不断：东海、南海争端不但没有得到解决，反而变得更加棘手，中日、中美、中韩之间仍然存在极大的不信任，亚太地区面临的传统安全压力并没有因非传统安全合作的开展而有质的改善。长期存在的传统安全争端不断发酵，成为搅局势力的抓手、中国与相关国家安全关系的雷区。

另外，“中国模式”也缺乏以军事手段和资源应对非传统安全威胁的正式安排，带有集体安全、共同防务、同盟条约性质的组织则具有这方面的优势。例如，面对严重的难民和移民危机，应德国、希腊和土耳其的请求，北约同意协助应对欧洲难民危机，加入在爱琴海区域打击走私和非法贩运人口的国际行动，对爱琴海的非法越境活动进行侦察、监控和监视。中国联合国维和部队参与非洲抗击埃博拉行动、中国海军参与亚丁湾索马里海域的反海盗行动，也属于这种情况。传统与非传统安全手段的结合，对在突发安全事件中维护中国海外利益，保护中国海外公民安全，以及履行国际人道主义保护责任，都是十分必要的。

为应对恐怖主义、难民危机、跨国犯罪等复合型安全威胁，区域组织纷纷组建快速反应部队，提升军事应对能力，这已成为一种趋势。“9·11”事件后，北欧国家理事会开始大幅度提升该机构的安全与防务合作，包括提升共同应对国际性突发事件的能力，共同训练军事人员，探讨组建“北欧旅”和北欧联合海军空军部队。欧盟国家也就加强欧盟军事力量和危机处理能力、推进欧盟共同安全和防务政策等问题达成多项共识，包括组建欧盟快速反应部队，建立国防部长会议机制等。2015年阿盟峰会决定组建一支阿拉伯

国家的联合部队，主要也是为了应对该地区面临的恐怖主义威胁。反思中国参与的区域安全合作，仍缺乏以复合型安全手段应对复合型安全威胁的正式制度安排。

（三）中国模式与其他模式之间的兼容问题

虽然中国已经与东盟、非盟、欧盟等区域组织建立起“战略伙伴关系”，并承诺支持区域组织的集体安全机制建设，但从中国参与区域安全合作的基本理念与基本模式来看，“中国模式”与其他类型模式之间仍然存在相互不适应甚至冲突的地方，包括不干涉原则与干涉原则的冲突，主权安全观与人权安全观的不同，以及低制度化方式和高制度化方式的差异。“非盟模式”体现了主权原则与人权原则的二元制，以及不干涉原则与干涉原则的二元制。欧盟的安全战略和共同安全与防务政策则体现了以人权、民主、自由、善治、法治为基本原则的欧盟安全观主导，也为具体的干预行动做出了制度上的安排。^① 欧盟的共同安全与防务政策在任务上包括：人道主义救援任务、军事协商与援助任务、冲突预防与维持和平行动任务、作战部队在危机管理中的任务（如维持和平行动和冲突后的稳定工作），以及支持第三国反恐行动任务等。^② 可见“中国模式”与“非盟模式”、“欧盟模式”之间存在差异。

区域组织的安全合作机制呈现不断加强和提升的趋势，合作范围扩大，制度日臻完善，防务一体化和军事化增强以及干预行动增多。区域组织在没有得到安理会授权的情况下采取强制性军事干预行动，是一个长期存在争议的问题。新区域主义主张的“区域至上论”坚持“区域法优先”，即在使用武力的问题上，区域组织比联合国拥有更大的合法性，这一主张显然对联合国在安全领域的“正统”地位构成挑战。^③ 作为安理会常任理事国，中国如何理顺区域组织与联合国在武力使用、强制性干预行动等方面的关系，如何与带有干涉性、针对性、结盟性的区域组织相处，仍然是中国参与区域组织安全合作所面临的一个难题。

^① Jolyon Howorth, “Security Governance in the EU Space”, in Shaun Breslin and Stuart Croft, eds., *Comparative Regional Security Governance*, Routledge, 2012, pp. 26-27.

^② Michael Merlingen, *EU Security Policy*, Lynne Rienner, 2012, p. 38.

^③ Björn Hettne and Fredrik Söderbaum, “The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary Logics?” *Global Governance*, Vol. 12, No. 3, 2006, pp. 227-232.

四、安全治理：中国参与区域安全合作的一种思路

作为中国对外战略的一种选择，中国参与区域多边安全合作的基本模式可继续作为一种主导模式。但面对新形势、新变化，这一主导模式显然需要进一步调整、完善和扩展。加大参与区域安全治理的力度，可作为中国参与区域多边安全合作的一种更具包容性、综合性的路径选择，这种参与对维护中国国家利益和促进区域安全都具有一定的积极意义。全球安全治理可以理解为全球不同行为体处理全球安全问题的综合方式与过程，区域安全治理则是对区域安全问题采取的多行为体、多层面、多渠道的综合治理模式。^①“全球治理”概念的提出在很大程度上借鉴了区域和次区域组织的治理经验和模式，尤其是与欧洲区域组织的治理经历相关。在区域安全治理中，区域组织具有独特的优势，是不可或缺的重要角色。中国领导人提出的构建“命运共同体”和建立国际与区域层面的“全球伙伴关系”倡议，与安全治理的思路相一致。

（一）加强亚太区域安全合作：“小机制”与“大框架”

就亚太地区安全合作而言，国内外学界及各国政要陆续提出了多种建议和方案。例如，“集体安全方案”试图建立北约模式的“亚洲理事会”，^②“共同安全方案”主张建立一个类似欧盟的东亚或亚太共同体。2014年现代院课题组提出了构建“跨太平洋安全合作架构”的建议，主张建立包括中国、美国、俄罗斯在内的“包容、开放、多元、平衡”的跨太平洋安全合作。^③笔者认为，可从加强亚太安全合作的“小机制”和构建亚太安全治理的“大框架”两个方面入手，推动中国与亚太区域安全合作的新突破。这一建议并不拘泥于“小机制”在先还是“大框架”在先，或两个进程能否同步和衔接，而是根据具体情况分头推进两个方面的进展。

首先，中国应积极地、创造性地推动和加强相关的争端解决机制、冲突

^① 有关“区域安全治理”的概念和讨论，可参见 Shaun Breslin and Stuart Croft, eds., *Comparative Regional Security Governance*.

^② Joachim Krause, “Multilateralism: Behind European Views”, *The Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 2, 2004, pp. 43-59.

^③ 现代院课题组：《太平洋足够宽广——关于构建“跨太平洋安全合作架构”的思考》。

预防机制和信任建立机制。在机制建设方面，应从已经启动的、具体的机制入手，成熟一个发展一个。现代院课题组报告中提到了一些对中国和亚太安全至关重要的具体机制，包括六方会谈机制、南海行为准则机制、裁军与军备控制机制、领土纠纷机制、海上安全合作机制等。此外，还应包括各种非传统安全方面的机制，如已经开展的边境地区安全合作机制、打击跨国犯罪活动机制、移民难民管理机制等。2016年，中国与东盟国家领导人的联合宣言强调加强防长扩大机制和防务合作的重要性，承诺全面、有效、完整地落实《南海各方行为宣言》，并推动早日达成“南海行为准则”。此外，中国与东盟国家领导人还发表了关于“海上意外相遇规则”的宣言，这也是亚太安全合作制度化不断加强的一个积极迹象。

关于亚太安全治理“大框架”，应以“东亚模式”和“中国模式”为主导模式，由东盟、上海合作组织、南亚区域合作联盟这三大亚洲区域组织共同推进，构建一个覆盖广泛的亚太区域安全合作新框架，作为大亚太区域安全治理的综合性机制。这一新框架不必追求高安全、高制度化合作，应从最基本、认同最一致的安全合作开始，为循序渐进的合作进程打下基础。“欧安模式”的某些特点也值得亚洲区域组织借鉴，包括其成员国构成的“大国平衡”和“大国协调”特点。欧安组织虽不能完全消除美国、俄罗斯及欧洲国家之间的分歧和对立，但在一些可以进行合作的安全问题上仍然发挥了重要作用。亚太区域安全合作“大框架”的构建，可为现有各种亚太区域安全机制的交流与合作提供一个广阔的平台。在大框架下，既可开展内容广泛的非传统安全合作，也可就联合国维和行动及区域维和行动开展研讨、培训和演练，且不排除组建亚洲国家联合国维和部队的可行性。

从现有区域组织的发展进程来看，单一大国主导的区域安全合作很难被接受。东盟、上海合作组织和南盟这三大区域组织已相对成熟，且成员国有重叠，具有一定的代表性和包容性。这一覆盖广泛的亚太安全合作框架，既能体现亚洲国家的主创性和主导地位，又包含了大国协调与大国平衡。通过“小机制”与“大框架”的结合，可密切中国与相关大国和广大亚太国家之间的安全合作，推动包括“大国协调”或“大国共治”^①在内的区域综合安全治理。

^① 朱宁：《东亚安全合作的三种模式——联盟安全、合作安全及共治安全的比较分析》，《世界经济与政治》，2006年第9期，第52—57页。

（二）参与联合国框架下的区域安全治理：联合国+区域组织+中国

首先，如前所述，区域组织是联合国重要的全球安全合作伙伴。中国支持联合国在全球治理领域发挥主导作用，支持联合国在和平与安全领域的主导作用，特别是在使用武力和强制性干预方面的合法地位。因此，在联合国框架下，与区域组织共同参与区域安全治理，可提升双方在维持和平与安全方面的作用和能力，并有助于增加彼此的合法性。虽然大国关系仍然紧张，在很多问题上安理会难以达成一致，但联合国毕竟提供了一个包容各大国的协调机制。此外，联合国也已经与包括上海合作组织、东盟、非盟、欧盟在内的主要区域组织建立了正式合作关系，这些区域组织受联合国长期邀请以观察员身份参加联大会议和工作。

区域组织实施的政治与军事干预行动，主要有三个方面的国际法依据：一是根据《联合国宪章》第 51 条有关在受武力攻击时行使“单独或集体自卫”权利的规定；二是人道主义干预原则，包括联合国有关“保护的责任”原则；三是依据区域组织宪章采取行动。随着区域组织在和平与安全领域的作用日益上升，“联合国+区域组织”已经成为区域安全合作的一种经常性选择模式，相关案例包括：欧盟、欧安组织是联合国科索沃行动的主要支柱；非盟与联合国在苏丹达尔富尔开展了联合行动；非盟、西非经济共同体、欧盟分别承担了联合国马里特派团的相关任务；在海地维和行动中，部署过“联合国—美洲国家组织驻海地国际文职人员特派团（海地文职特派团）”等。

未来在和平与安全领域，“联合国+区域组织+中国”也具有更大的合作空间，如“联合国+欧盟+中国”、“联合国+非盟+中国”以及“联合国+上海合作组织”等。这种组合模式是中国、联合国和相关国家共同应对诸如地区战乱、恐怖主义、难民危机、跨国犯罪等区域和全球性安全威胁的重要途径。这种模式也有助于中国以传统和非传统复合型方式应对复杂的、突发的复合型安全威胁，如在国际突发事件中保护中国的海外利益和公民安全，同时提供相关的国际人道主义援助，承担冲突中的平民保护责任。

有关《联合国同上海合作组织的合作》等文件指出，上海合作组织已成为处理该区域所有层面的安全问题的一个不可或缺的区域组织，深信加强联合国和联合国系统其他组织同上海合作组织的合作有助于推进联合国的目标与宗旨……并重申根据《联合国宪章》第八章内容，在涉及国际和平与安全

的问题上在不同的级别开展合作。^① 上海合作组织与联合国伙伴关系的建立, 为中国在上合组织框架下参与联合国的和平行动提供了制度上的安排, 也是中国联合国框架下与其他区域组织开展安全合作的样板。《联合国宪章》、安理会决议、区域组织章程以及区域组织与联合国的伙伴关系, 是中国在联合国框架下与区域组织采取共同和平行动的国际法依据。

随着中国联合国维和待命部队的组建以及“中国联合国和平与发展基金”的建立, “联合国+区域组织+中国”框架下的多边安全合作将获得更大的发展空间。这种模式的实践经验及可能前景包括: (1) 联合国、非盟和中国在非洲冲突国家开展维和行动; (2) 联合国、欧盟和中国共同开展亚丁湾索马里海域反海盗行动; (3) 联合国、东盟与中国联合打击毒品犯罪、人口贩卖等跨国犯罪行为; (4) 联合国、中国及相关区域组织共同应对危机情况下的大规模难民流动。“中国联合国维和待命部队”可在“联合国+区域组织+中国”框架下部署, 根据安理会决议和区域组织的请求, 执行维护国际和平与安全及人道主义保护方面的任务。

(三) 适应与调整: 探索区域多边合作的新路径

从区域组织安全合作的趋势来看, 各区域组织的外向性、扩展性增强, 跨区域联系日益密切, 表现为安全合作议题与合作形式的跨区域扩大以及组织成员的跨区域扩大。欧盟和欧安组织是两个典型的案例。欧盟与非盟、东盟等区域和次区域组织之间都建立了密切的合作关系, 除了积极参与非洲地区的维和行动外, 欧盟还参与了对缅甸选举的监督, 并密切关注亚太地区和南海安全问题的解决。2010年欧盟对外行动署(The European External Action Service, EEAS)建立, 其外交和安全政策高级代表阿什顿在解释为什么要设立这一机构时说: 这一新机构的建立能够使欧洲的外交决策超越传统, 能够加强欧洲全球作用的一致性和有效性。^② 该机构设有全球事务部、多边机构关系部和发展中国家关系部等, 由此可见, 欧盟已将其作用伸展到全球各个地区。欧安组织也一直试图在欧洲之外发挥更大作用, 包括对中东、中亚等地区安全问题的介入, 以及对东北亚安全与信任措施建立的介入。欧安

^① 参见《联合国同上海合作组织的合作》, 联合国大会文件 A/RES/64/183, 联合国网站, <http://www.un.org/zh/ga/64/res/all2.shtml>。

^② Catherine Ashton, “Introductory Remarks at Presentation of the Proposal for the European External Action Service (EEAS)”, Brussels, March 25, 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-10-129_en.htm?locale=en。

组织成员国具有明显的跨区域特点，除美国、加拿大外，中亚国家和蒙古也是其正式成员国，日本、韩国、泰国、阿富汗、澳大利亚等亚太国家为伙伴国。

从这一趋势来看，既存在亚洲国家或其他地区国家继续加入欧安组织的可能，也存在其他地区国家加入上海合作组织的可能。一份主张欧盟与中国和亚洲国家加强安全合作的研究指出，欧洲不能成为一个将中国作为其第二大贸易伙伴，但又“没有更多参与亚洲安全问题的全球行为体”。同时，中国和亚洲国家也具有与欧盟加强安全合作的需求，因为亚洲国家认为，欧盟是一个“比美国更为中立”的行为体。^① 因此，参与跨区域多边安全合作对中国来说也具有重要性和必要性。中国有必要考虑进一步加强与欧盟和欧安组织的安全合作，包括加强上海合作组织与欧安组织的合作。

“综合安全治理”代表了区域组织安全合作的趋势，一些原本安全合作程度低的区域组织逐渐强化其在安全领域的合作，而一些原本属于高安全化的组织则呈现综合化趋势，如北约、欧安组织都试图扩大在非传统安全领域的合作。这一趋势也扩大了中国参与区域组织安全合作的空间，如扩大和提升上海合作组织与欧盟、欧安组织之间的合作，进而加强中国与欧安组织的正式合作关系。加强中国与欧安组织之间的合作对双方来说都具有重要的意义，欧安组织对中亚、东亚、中东问题的关注与中国的区域安全利益重合，中国与欧安组织的合作对这些地区应对恐怖主义、地区冲突、难民危机、跨国犯罪等问题能发挥积极的作用。无论对中国抱有何种目的，加强欧安组织与中国的关系被认为既是必要的也是可能的。相关智库的研究成果对这一点也深信不疑，相信欧安组织可以成为在安全问题上沟通美国、欧盟和中国关系的“新平台”。除了在安全问题上“接触中国”外，欧安组织还可以通过中国的“一带一路”倡议促进“欧亚联通”。^② 2016年德国以欧安组织主席国身份邀请中国代表团参加在柏林举行的欧安组织商业会议，引起了中国和欧安组织相关国家的关注。2016年6月，上海合作组织参与了欧安组织举办的预防暴力极端主义地区会议。这些都是值得继续推进的合作方向。

中国的多边安全合作理念和模式与其他模式之间存在差异，既有冲突、

^① Sébastien Peyrouse, “Europe’s Involvement in East Asian Security: How to Engage China”, *Agora: Asia-Europe Report*, No. 12, September 2012.

^② Christina Lin, “Move Over NATO: OSCE Is a Better Platform to Engage China”, *Asia Times*, November 7, 2016, <http://www.atimes.com/move-nato-osce-better-platform-engage-china/>.

竞争，也有合作的需求，但是中国模式与其他模式也并非完全不兼容的对立关系，存在互学、互补的前景。2002年发表的《中国关于新安全观的立场文件》提到，中国可接受的安全合作模式是灵活多样的，包括具有较强约束力的多边安全机制、具有论坛性质的多边安全对话、旨在增进信任的双边安全磋商，以及具有学术性质的非官方安全对话等，促进经济利益的融合也是维护安全的有效手段之一。^①这也体现了中国在安全合作立场和方式上的开放性。

结 语

一方面，面对难民危机、恐怖主义、地区冲突、跨国犯罪、人道主义灾难等区域性和全球性安全问题，国际社会呼吁更有效的多边安全合作和安全治理；另一方面，英国脱欧、特朗普当选，以及孤立主义、民粹主义、民族主义势力的上升，无疑对区域多边安全合作和安全治理的前景带来更多不确定性。与区域多边经济合作相比，区域多边安全合作敏感度高、制约因素多、协调难度大。现有研究成果的结论也认为，国家行为体、大国关系及双边关系仍然是影响区域安全治理的主导因素，多边安全机制的作用十分有限。即便是欧盟这一高制度化的区域组织，在寻求建立共同安全与防务合作方面也面临来自不同方面的抵制。

虽然中国与区域组织的安全合作呈逐渐扩大和上升的趋势，从中国安全利益和国际责任的角度来看，中国也应积极参与和推动区域安全治理，并为区域安全提供更多公共产品。但另一方面，中国与区域组织之间的安全合作关系无疑受诸多因素的制约和影响，尤其受大国关系的影响，并不是中国一厢情愿的事情。例如，如果大国协调失败，各种建议中提出的亚太安全合作机制和框架都将难以建立。因此，中国对区域多边安全机制的态度应该是慎重而积极的。中国有必要根据国际安全形势的变化和中国对外战略利益的需求，对中国参与区域多边安全合作的模式进行调整和升级。

（责任编辑：李 丹）

^① 《中国关于新安全观的立场文件》。