

新形势下两岸非传统安全合作刍议

刘凌斌

(福建社会科学院 现代台湾研究所 福建 福州 350001)

摘要:近年来,非传统安全问题正逐步取代传统安全问题,成为新形势下影响两岸关系和平发展的主要威胁。因此,海峡两岸应当在原有基础上,积极采取有效措施,加强制度建设,构建合作平台,拓宽合作领域,建立危机管理机制,充分发挥NGO的作用,不断推进双方在防范“三股势力”、打击跨境犯罪、防治自然灾害、核能安全合作、应对突发事件和海上非传统安全威胁等方面的互助与合作,共同保障两岸交流的正常秩序和两岸民众的生命财产安全,维护海峡两岸的和平稳定和中华民族的根本利益。

关键词:新形势;两岸和平发展;非传统安全;两岸合作

中图分类号: D618 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-1590(2011)06-0039-09

2008年国民党重新执政以来,台湾局势发生了重大的积极变化,两岸两会恢复制度化协商,两岸经贸文教交流和人员往来日趋热络,两岸关系正式进入了和平发展的新阶段。由于两岸政治互信的建立与巩固,传统安全因素,即政治与军事对于两岸关系的威胁逐渐淡化,但是非传统安全因素对于两岸关系的影响则不断上升,逐步成为新时期影响两岸关系和平发展的主要威胁。^[1]因此,加速推进两岸在非传统安全领域的合作就成为当前两岸深化交流合作进程中的一个重大课题。本文在梳理“非传统安全”概念的基础上,就两岸非传统安全合作的现实意义、主要内容、实现路径以及制约因素等问题进行初步探讨。

一、非传统安全的理论探讨

一般而言,“非传统安全”(Non-traditional Security,简称NTS)是相对于“传统安全”(指以政治和军事安全为中心的国家安全)而言的,有的学者称之为“非军事安全”、“非常规安全”、“综合性安全”、“新的安全威胁”、“新安全”等等。目前,由于不同学者关注的角度和侧重点不同,加上“非传统安全”这一概念的内涵和外延仍在不断发展之中,学术界对于“非传统安全”并无一致的定义,^[2]笔者根据以往的研究,尝试将“非传统安全”定义为:近些年来逐渐凸显的,并非由传统的政治、军事因素引起的,直接影响国际社会的和平与发展、主权国家的安全与稳定,并对人类的生存与发展构成威胁的问题。

相对于传统安全而言,非传统安全的内涵更广泛和复杂,涉及政治、经济、军事、文化、科技、生态环境等领域,几乎涵盖了当今世界上的全部难题,对各国的国家安全和社会稳定乃至全世界的和平发展构成严峻挑战。具体而言,非传统安全问题主要包括经济安全、金融安全、信息安全、科技安全、资源安全、食品安全、环境安全、恐怖主义、武器扩散、疾病蔓延、跨国犯罪、非法移民、海盗活动等方面。

尽管非传统安全尚未形成一个公认的、权威性的概念,但是多数学者对非传统安全的主要特点以及非传统安全与传统安全的关系等问题基本达成共识,简要概括如下:首先,非传统安全问题的主要特点有全球性、跨国性、主权性、不确定性、动态性、协作性、行为主体的多样性等。其次,非传统安全与传统安全之间没有绝对的界限,二者常相互交织、相互联系、相互影响,并在一定条件下发生转化。因此,非传统安全的巩固有助于传统安全的维护。再次,非传统安全更加重视人的安全和社会安全,更加重视经济、社会、文化、环境等因素对世界和平与国家安全的影响和作用。最后,非传统安全问题的解决手段具有综合性和协商性。与主要凭军事手段解决传统安全问题不同,解决非传统安全问题则需要综合运用政治、经济、法律、外交、科技等手段;同时,更强调通过各国间的对话与协商,以及国际组织的协调来应对非传统安全问题。

二、两岸非传统安全合作的现实意义

两岸不断加强在非传统安全领域的合作,是新形势下两岸关系不断发展的必然趋势,对于深化两岸之间的交流合作,维护两岸关系的和平发展,有着不容忽视的正面意义。

(一) 两岸非传统安全合作,有利于两岸之间开拓更多的合作领域,促进两岸全方位的合作与交流。对两岸当局而言,要巩固两岸之间的良性互动以及两岸关系和平发展的新局面,除了在经贸、文化、教育等既有领域继续深化合作以外,更重要的是不断开拓新的合作领域,创建新的合作交流机制。由于非传统安全涉及领域相当广泛,两岸之间在共同应对非传统安全威胁方面的合作可以说是大有可为,在打击跨境犯罪、抵御自然灾害、防范传染疫病、共同保护环境、发展低碳经济、维护海上安全等诸多方面,两岸都有广泛的合作空间和多样的合作机会。

(二) 两岸非传统安全合作,有利于保护两岸民众的安全福祉,降低非传统安全因素对两岸关系的负面影响。长期以来,非传统安全事件的爆发,不仅严重危害两岸民众的生命财产安全,而且损害两岸经贸、文化和人员交流;不仅容易引发两岸社会危机和政府互信,而且在岛内“台独”分裂势力和有心人士的挑拨下,容易引发两岸之间新的矛盾与冲突,甚至导致两岸关系出现紧张和两岸交流倒退的局面。^[3]1994年3月发生的“千岛湖事件”以及2003年春夏之交“非典”疾病的蔓延即是典型的例子。^[4]可以说,由于台湾问题的特殊性、敏感性和复杂性,任何非传统安全领域的风吹草动都可能升高对传统安全的威胁,进而影响两岸之间的良性互动,冲击两岸关系和平发展的大好局面。有鉴于此,两岸当局有必要加强非传统安全合作,才能最大限度地保护两岸同胞的生命财产安全,降低非传统安全因素对两岸关系和平发展的冲击和损害,共同维持当前来之不易的两岸关系新局面。

(三) 两岸非传统安全合作,有利于消弭两岸民众之间的误解和分歧,增进两岸同胞的民族感情和相互认同。在面对自然灾害和重大突发事件之时,两岸各界积极为受灾受难的对岸同胞捐款捐物,并以实际行动参与救援和善后工作,体现了两岸同胞间的人道主义关怀和血浓于水的亲情,有利于促进两岸民众间的相互了解和信任,增进两岸同胞间的民族感情。此外,两岸共同打击诈骗、抢劫、杀人、绑架、涉黑等恶性犯罪,通过司法互助遣返藏匿于对方管辖区域内的犯罪分子,能逐渐消除两岸民众对彼此的负面观感,化解彼此之间不必要的误解,并增进两岸同胞之间的信赖度以及逐步提升对彼此

“公权力”部门的好感度。可见,两岸坚持“以人为本”,不断推进非传统安全合作,在某种意义上也是为两岸同胞搭建起沟通交流和情感互动的桥梁,有利于进一步消除两岸民众之间的误解和歧见,拉近两岸民众的心理距离,增进两岸同胞的民族情感,提升“两岸一家人”的认同感和自豪感,从而为祖国统一的早日实现和中华民族的伟大复兴创造有利条件。

(四) 两岸非传统安全合作,有利于巩固和强化两岸之间的政治互信,为将来两岸开展传统安全对话奠定基础。两岸关系的各个层面都是普遍联系的,传统安全议题和非传统安全议题是不能截然分开的。例如,两岸开展海上非传统安全合作,以及为共同应对自然灾害而建立起来的灾害预警、应急救援机制等,都可能需要两岸军方或准军事力量的配合和参与,这就为突破当前两岸军事对峙局面,增进两岸军事或准军事部门的互动创造良机,为两岸推动军事互信机制迈出了关键的第一步。因此,在两岸解决传统安全议题之前,优先讨论和解决非传统安全议题,积极推进两岸非传统安全合作,有利于不断增进和巩固双方的政治互信、积累协商对话和互动的经验,这本身就是为将来两岸开展传统安全领域的对话与合作,为双方最终破解政治难题创造条件。

三、两岸非传统安全合作的主要内容

鉴于两岸同属中华民族,在非传统安全领域有着重大的共同利益,双方进行合作的空间十分宽广。在新形势下,两岸应当在原有的基础上,从以下六个方面入手,不断加强和深化双方非传统安全领域的合作。

(一) 防范打击“三股势力”

“三股势力”是指境内外民族分裂主义势力、宗教极端主义势力和恐怖主义势力。当前,“三股势力”频繁活动所带来的威胁是世界各国应对非传统安全的核心议题,而“三股势力”往往相互勾结,相互利用,给各国的和平稳定带来严峻挑战。在两岸关系中,“三股势力”的威胁始终存在,近20多年来,“台独”势力在台湾当局的姑息纵容下不断发展壮大,2000年主张“台独”的民进党上台执政,“台独”分裂势力一度成为影响两岸和平稳定的最大因素。2008年,国民党重新上台执政,两岸关系不断改善,“台独”势力遭受重大的政治挫折。但在新形势下,“三股势力”仍然贼心不死,仍会千方百计地干扰两岸关系的和平发展。一方面,不能排除“藏独”、“疆独”等民族分裂主义势力以及国际恐怖主义势力利用两岸交流的舞台制造事端的可能性。另一方面,“台独”势力与“藏独”、“疆独”分子相互勾结的趋势不断加强,并已经开始制造事端冲击两岸关系(如邀请达赖访台、播放热比娅影片等事件),未来甚至不能排除极少数“台独”分子通过制造恐怖主义事件(如爆炸、暗杀、绑架、劫持人质等)来破坏台海和平稳定的可能。因此,两岸双方应该从两岸关系和平发展的大局出发,共同防范打击“三股势力”的活动。

(二) 联手打击跨境犯罪

上世纪80年代末以来,两岸人员往来和民间交流日益频繁,跨越两岸的违法犯罪活动时有发生,如私渡、劫机、抢劫、杀人,以及涉黑性质的贩毒、洗钱、走私、绑架、敲诈勒索、伪造假币、拐卖妇女卖淫等严重犯罪,严重危害了海峡两岸同胞权益,破坏了两岸社会和谐。也有不少在台湾遭到司法机关通缉的经济要犯、黑道分子和刑事重犯潜逃到大陆“避风”,以逃避法律的制裁。据台湾学者统计,目前至少有400多名台湾通缉犯潜逃至大陆藏匿。^[5]近年来,又出现了两岸犯罪分子合作进行网路诈骗和电话诈骗等新的犯罪形态。为了共同打击跨境犯罪,有效遏制跨越两岸的一些屡禁不止的恶性犯罪活动,2009年4月,两岸两会在南京签署了《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》,为两岸司法部

门加强和完善共同打击跨境犯罪,开展全面的司法互助合作奠定了基础。自2009年6月25日该协议生效后,两岸共同打击犯罪和司法互助的成效均十分显著,有力地保障了两岸交往秩序和两岸同胞权益。

(三) 海上非传统安全合作

海上非传统安全威胁是指除因海上领土、领海、海洋权益纠纷引发的国家间武装冲突、战争等传统威胁外的对国家海上安全和海上利益构成的现实和潜在的压力。^[6]21世纪是人类走向海洋的世纪,海峡两岸共同面临的非传统安全威胁主要包括猖獗的海盗活动、过度的海洋捕捞、海洋污染与环境保护、海洋能源争夺等。为了共同维护中国的领海主权、海洋权益和资源安全,未来海峡两岸必须积极采取有效措施,推进海上非传统安全合作。一是加强两岸海上救助合作。两岸应共同努力构建起两岸海上联合搜救常态和长效协作机制,为两岸海上航行安全提供坚强的保障。2010年9月16日,在厦金海域举行的,由两岸海事部门共同策划和参与的大规模海上联合搜救演练,就是一次加强两岸海上救难合作,建立海上应急救助与协调机制的成功尝试。^[7]二是共同保护海洋环境。两岸可采取的措施包括:通过协商实行渔业捕捞配额制度,完善“休渔”管理制度,促进渔业资源可持续利用和保护;签订保护海洋环境的协议,进行沿海地带的环境整治,开展治理海洋污染的研究与合作等。三是合作开发海洋资源。两岸在不断加强加强对石油、天然气等传统海洋资源开发的同时,^[8]还应积极合作开发利用海洋新能源,如潮汐能、波浪能、海洋生物能等。^[9]四是严厉打击海盗活动。近年来,在索马里沿岸、亚丁湾海域和马六甲海峡等一些重要的国际海域,海盗活动日益猖獗,对各国的海上航行安全构成严重威胁。为此,现阶段两岸可以采取的措施包括:双方海事部门(大陆的海事局、边防海警部队以及台湾的“海巡署”)共同建立信息交换与沟通协商平台;由台湾的“海巡署”和大陆的边防海警部队(“准军事”部门)共同举行反海盗演练,必要时可采取联合行动打击海盗等;两岸海军分别派出舰艇编队为来往船舶(包括对方的船舶)护航,为两岸船舶的海上航行提供安全保障。^[10]

(四) 自然灾害的预警与救援

近年来,海峡两岸分别遭遇了不同程度的自然灾害,如地震、台风、洪水、泥石流等,给两岸造成了重大人员伤亡和巨额财产损失。每当大陆或台湾发生重大自然灾害后,海峡对岸都会积极行动起来,通过捐款捐物、派遣救援队、参与灾后重建等多种方式,向灾区同胞伸出援助之手,充分展现了两岸民众之间的骨肉亲情、同胞之爱和人道关怀。^[11]为了减轻自然灾害的影响,提高对人民生命财产安全的保障,两岸相关部门和有识之士纷纷呼吁两岸应尽早建立完善配套的防灾减灾救灾互助机制。国台办发言人范丽青多次表示,两岸双方可以共同协商建立灾难预警、急难救助和灾后重建等方面的互助机制。台湾学者谢明辉则建议两岸共同防灾救灾救难机制可朝以下方向进行讨论:两岸天然灾害技术专家之交流,扩大两岸灾害防治及救难之合作,建立两岸灾后重建机制等。^[12]然而,目前两岸在灾害预防、救援和灾后重建方面的合作还仅停留在起步阶段,运作比较成熟的只有两项,即两岸专家就自然灾害的防治进行定期研讨和交流,闽台气象部门建立的“重要天气电话会商机制”。但在人命关天的“天灾”面前,这显然是远远不够的。有鉴于此,两岸应当尽快协商,探讨建立两岸双方在灾害预警与防范、紧急救援与处置、灾后重建等方面的常态化的互助合作机制,为两岸交流、民众往来提供更安全的保障。

(五) 突发公共安全事件的防范与应对

突发公共安全事件,是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件,主要包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类。在两岸关系方面,影响较大的突发公共卫生事件主要有传染病疫情(如“非典”、禽流感、甲型H1N1等)、食品安全事故(如“三鹿奶粉”事件)、旅游安全事故(如大陆游客被落石、起重机砸死砸

伤)以及交通事故等。从后果来看,重大突发公共安全事件频发将对两岸交流和人员往来造成一定的冲击,甚至直接影响到两岸关系的和平发展。一方面,随着两岸人员往来日益密切,经济文化交流合作逐渐频繁,突发公共安全事件尤其是交通事故、旅游安全事故、食品安全事故、传染疾病的流行等进入多发期,给两岸防范和应对突发公共安全事件增加了难度。另一方面,岛内一些别有用心政治势力尤其是绿营政客和“名嘴”为了牟取政治利益,往往不惜利用突发公共安全事件来干扰两岸交流,其后果轻则伤及两岸民众的互信以及同胞感情,重则直接冲击两岸的人员往来和各项交流合作的进程,进而影响两岸关系的和平发展。^[13]因此,未来两岸双方必须采取有效措施,尽快建立起有效防范和应对突发公共安全事件的运作机制,才能为保护两岸同胞的生命财产构筑“安全阀”,尽力避免突发公共安全事件对两岸关系可能造成的冲击。

(六) 核能安全的交流与合作

2011年3月以来,由日本大地震引发的福岛核泄露危机尽管并未给海峡两岸造成实质性的危害,却给近在咫尺的海峡两岸敲响了安全警钟,未来两岸如何加强在核能安全合作,有效防范核事故这一日益受到重视的非传统安全威胁,已经成为两岸各界必须认真思考和共同应对的课题。近来,台湾方面对于两岸核能安全合作的态度十分积极。除了岛内媒体和有关专家大力呼吁之外,台湾当局领导人马英九也作出正面表态,希望两岸进行核能安全协商。“陆委会”主委赖幸媛也表示,将积极推动核能安全列入两岸两会协商议题。2011年5月初在成都举行的两岸经贸文化论坛上,与会的两岸各界将备受关注的“加强核电安全交流与合作”列为19条共同建议之一,^[14]这也意味着两岸已就加强核能安全合作达成初步共识,双方有望将其列为第七次“陈江会”的主要议题之一。

四、两岸非传统安全合作的实现路径

在两岸关系“和平、和解、合作、交流”的新形势下,两岸当局应当在反对“台独”、坚持“九二共识”的前提下,遵循“先易后难”、“循序渐进”的原则,积极采取有效措施,加强制度建设,构建合作平台,拓宽合作领域,建立危机管理机制,不断推进双方非传统安全领域的互助与合作,共同保障两岸交流的正常秩序和两岸民众的生命财产安全,维护海峡两岸的和平稳定和中华民族的根本利益。

(一) 不断强化两岸非传统安全合作的制度保障

对于防范和应对非传统安全威胁,如防治自然灾害、应对突发事件等,海峡两岸单方面已经制定了相应的管理制度和法律法规,并各自建立起一套比较完善的预防和应对体系,但仅凭单方面的规范和制度毕竟无法建立双边的合作互助机制,因此,两岸有必要加强沟通和协商,通过签署协议的方式将两岸非传统安全合作制度化。2008年以来,两会先后签署了《海峡两岸食品安全协议》、《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》和《海峡两岸医药卫生合作协议》,分别就应对重大食品安全事件、共同打击犯罪和防控传染病蔓延制定了相应的管理规范,标志着两岸非传统安全合作的制度化建设已经初见成效。当然,由于非传统安全涉及的领域相当广泛,未来两岸两会应当继续就双方亟需合作的非传统安全议题展开双边对话和协商,可通过签署“两岸应对突发公共安全事件协议”、“两岸防治自然灾害合作协议”、“两岸合作开发与利用海洋资源协议”、“两岸核能安全合作协议”等,为两岸进一步深化非传统安全合作提供较为完备的管理规范和制度保障体系。此外,两岸还可以根据形势的需要,在必要时设立专门的常设机构,如共同组成两岸非传统安全合作委员会,或由双方的对口部门单独就某个议题设立委员会、工作小组等,^[15]负责协商和处理两岸非传统安全合作的相关事宜。

(二) 构建多层次的两岸非传统安全合作平台

两岸要不断推进在非传统安全领域的互助与合作,构建多层次的两岸合作平台是关键。所谓“多层次”,主要包括四个层次:一是搭建官方或“准官方”协商平台,目前主要以两会协商平台为主,两岸行政官员可以戴上两会的“白手套”,直接坐上谈判桌进行对话,共商两岸非传统安全合作大计。二是构建应对和防范非传统安全威胁的信息分享与交流平台,以便必要时及时联络,互通信息,为进一步开展非传统安全合作奠定基础。三是建立对口部门的事务性合作平台。如共同打击跨境犯罪、防范“三股势力”威胁需要两岸的司法部门和警政部门建立起合作平台;共同保护海洋环境、合作开发海洋资源则需要两岸海事部门以及环保部门、能源开发部门的密切协作与配合。四是设立学术研究与交流平台,两岸可通过定期举办研讨会(如每年举办两岸非传统安全合作论坛,或专门领域的研讨会等)、考察调研等形式,邀请两岸相关专家学者就相关议题进行深入研究和学术交流,为两岸不断深化非传统安全合作提供建言。

(三) 逐步拓宽两岸非传统安全合作的领域

两岸推动非传统安全合作应当遵循“先易后难”、“循序渐进”的原则,统筹兼顾,合理安排,逐步推进。当前两岸应当选择某些政治敏感度不高、对台海和平稳定和民众安全福祉影响较大的非传统安全议题为突破口,优先开展合作。例如进一步加强共同打击犯罪的司法互助,努力完善自然灾害预警与救援机制,加强核能安全合作等。待双方在上述领域的合作程度较为成熟,运作机制较为完善,累积了一定的合作经验,并且进一步强化了彼此的政治互信之后,两岸可以将非传统安全合作的领域拓展到政治敏感度较高、需要多个部门配合与协作(或军事力量参与)的议题,如合作开发海洋资源,共同打击海盗等。此外,在现有框架下进行合作的同时,两岸还应当根据形势的变化不断拓宽非传统安全合作的领域,如合作开发新能源和绿色能源,共同保障资源安全;加强信息技术合作,共同维护信息安全等。

(四) 建立和完善两岸应对突发事件的危机管理机制

当前两岸正进入突发公共安全事件的多发期,由于突发公共安全事件具有非预期性、公共性、巨大的危险性、高度的不确定性等特征,一旦两岸当局处置不当,应对不力,在两岸关系特殊的背景下,极容易受到内外政治因素的干扰,使得单纯的突发事件演变成政治事件,酿成后果严重的公共危机。危机管理理论指出,现代的公共危机管理应是建立在危机预防、预警和预控基础上的主动管理,而不是毫无准备的被动应对。因此,两岸面临的当务之急就是树立危机管理理念,制订各种应急预案,加强应急处理突发事件力量建设,建立和完善有效应对突发事件的危机管理机制,包括预防与预警机制、紧急救援机制、善后处理机制、评价与反馈机制等,进一步提高两岸共同应对重大突发事件的预防和处置水平。唯有如此,才能防患于未然,保证一旦突发事件发生,就能及时启动应急预案和危机管理机制,尽可能降低突发事件的危害程度,最大限度地保障两岸人民的生命财产安全和两岸交流的正常秩序。

(五) 重视发挥 NGO 在两岸非传统安全合作中的作用

NGO(Non-government Organization)是指在特定法律系统下,不被视为政府部门的协会、社团、基金会、慈善信托、非营利公司或其他法人。简言之,就是不以营利为目的的非政府组织。海峡两岸的 NGO 多集中于慈善事业、环境保护和关怀弱势群体等领域,台湾的 NGO 在“解严”以来特别是经历 9·21 大地震的洗礼之后蓬勃发展,目前总计有 2 万多家,辐射面广,覆盖率高,运作成熟,管理机制完善,拥有一支高素质的志工队伍,在慈善、环保、救灾等领域发挥了积极的作用。总体而言,由于两岸非传统合作的议题十分广泛,不可能单凭官方和行政部门大包大揽,双方应该充分调动民间 NGO 的

积极性,参与到环保、救灾和应对突发事件等领域的合作中来。今后两岸当局应当重视发挥 NGO 的作用,为环境保护组织、流行病防治组织、慈善救济组织等 NGO 的发展创造环境,积极为 NGO 参与两岸非传统安全合作创造机会,鼓励两岸 NGO 为应对非传统安全威胁作出更大的贡献。

五、两岸非传统安全合作的制约因素

由于两岸关系的复杂性和敏感性,任何两岸之间的合作与交流都不可避免地受到种种不利因素的制约,两岸非传统安全合作也不例外。毋庸置疑,两岸非传统安全合作的进程绝不可能一帆风顺,将不可避免地受到诸多内外限制性因素的影响和制约。

(一) 两岸之间政治互信的不足

由于两岸分隔 60 多年,双方的政治互信基础仍然比较薄弱,台湾当局和部分民众仍然存在着严重的“冷战思维”和“反共思维”,对大陆的敌对心态和不信任感并未随着两岸关系和平发展的不断深化和两岸交流合作的不断推进而完全消弭,因此对于两岸非传统合作仍然存在一些不必要的担心和顾虑。例如 2009 年台湾发生“八八水灾”之后,大陆表示愿意派遣救援队和直升飞机进入岛内参与灾后救援工作,但台湾当局却宁可自掏腰包请美国军机救灾,也始终不愿意接受大陆同胞的善意;岛内部分媒体和人士甚至担忧两岸开展防灾救灾合作可能让大陆掌握台湾的气象、地形、水文资料,会对台湾的安全构成一定的威胁。又如 2011 年 2 月,菲律宾警方将 14 名跨两岸电信诈骗集团的台籍嫌犯遣返到大陆,竟然引起岛内舆论哗然,台湾当局也以此举侵犯台湾的“司法主权”为由表示强烈抗议。可见,台湾方面的担忧主要集中在两岸开展非传统安全合作可能损害台湾的“国家安全”和“主权”上。显然,由于两岸政治互信不足,短期内台湾方面的这些担忧和顾虑仍然难以完全消除,这必将严重影响和制约两岸非传统安全合作的进程。

(二) “台独”势力的干扰和破坏

对于两岸非传统安全合作,尤其是对于两岸同胞生命财产安全大有裨益的两岸联手打击跨境犯罪和司法互助合作、两岸防灾救灾合作、两岸核能安全合作等,以民进党为代表的“台独”分裂势力不敢冒天下之大不韪而公然反对,但他们仍然会不择手段,对两岸非传统安全合作加以干扰和破坏,甚至不惜利用两岸非传统安全合作中的偶发事件借题发挥,误导民意,煽动两岸敌对情绪,指责台湾当局,恶意中伤大陆,以从中攫取政治利益。例如,对于菲律宾将台籍嫌犯遣返大陆,民进党就趁机痛批马当局“主权流失”,矛头直指国民党两岸政策。又如,在 2009 年台湾遭遇严重的“八八水灾”之后,大陆方面积极捐款捐物,迅速驰援灾区,但绿营人士和媒体却无端指责大陆捐款是“统战样板”,还污蔑大陆赠台的活动板房“有毒”,甚至有民进党籍乡长以此为借口拒绝接受大陆的善意,虽然事后检验证实这完全出自绿营的杜撰,但却伤及两岸之间良性互动的友好氛围和大陆民众的救灾热情。可见,民进党等岛内“台独”分裂势力的干扰和破坏仍然是两岸非传统安全合作不断深化和推进的关键障碍。

(三) 国际社会的担忧和疑虑

就国际社会的态度而言,美国、日本以及中国周边国家对于两岸非传统安全合作的心态是相当复杂的。一方面,国际社会对于两岸关系的改善总体上持肯定态度,对于有利于两岸民众安全福祉和地区和平稳定的两岸非传统安全合作基本上也是“乐观其成”的。但是,另一方面,如果两岸非传统合作的进展十分顺利,极大增进了两岸的政治互信,密切了两岸同胞的民族感情,为双方建立军事互信、开启政治对话奠定了基础,则必然损害到相关国家的战略利益,又是外国势力所忌讳的。例如,两岸合作开发海洋资源,尤其是在中国与周边国家有争议的海域(南海、东海)开采油气资源,必定会引起日

本以及东南亚各国的强烈不满。若两岸非传统安全合作上升到军方(或准军事力量)参与层面,如采取联合行动打击海盗、两岸军队共同救灾等,则更可能引发美日等国对于两岸可能军事结盟以及走向统一的担忧和疑虑,上述国家有可能在背后使出种种“小动作”进行干扰与阻挠。事实上,对于唯美国马首是瞻的台湾当局而言,未来很可能由于担心引发美国的疑虑而片面停止或延缓与大陆方面在某些领域的非传统安全合作。而大陆方面也有必要在与台湾进行非传统安全合作的同时考量周边国家的态度,避免因采取的措施不当而刺激相关国家,引发周边局势升级。因此,在考量国际社会态度的前提下,两岸在某些非传统安全领域的合作很可能进展缓慢,甚至停滞不前。

注释:

- [1] 张文生《影响两岸关系的非传统安全因素分析》,《台湾研究》2010年第2期。
- [2] 例如,王逸舟认为,“非传统安全”指的是人类社会过去没有遇到或很少见过的安全威胁。具体而言,是指近些年逐渐突出的、发生在战场之外的安全威胁。陆志伟认为,“非传统安全”是指由非军事因素引起,直接影响甚至威胁本国发展、稳定与安全的问题。刘少华、陶俊认为,“非传统安全”是非军事、非典型政治领域的全方位的、多层次的、内容广泛的新的安全威胁。以上论点请参见王逸舟《重视非传统安全研究》,《人民日报》2003年5月22日,第7版;陆志伟《非传统安全论》,北京:时事出版社,2003年,第55页;刘少华、陶俊《后冷战时期东亚非传统安全合作探析》,《湖南大学学报(社会科学版)》2009年第3期。
- [3] 张文生《影响两岸关系的非传统安全因素分析》,《台湾研究》2010年第2期。
- [4] 千岛湖事件发生后,据台湾《联合报》1994年4月18日的民调指出,台湾赞成与非常赞成台湾“独立”的民众大幅升至42%,赞成统一的比例减少了10%。这一民调结果显示“千岛湖事件”之后,台湾民众对中国大陆的疑惑与不满,开始“重新思考两岸关系和台湾前途”,双方的交流一时之间也有冷却的现象。2003年,陈水扁当局利用“非典”疫情,大肆鼓吹台湾加入WHO,借机指责大陆打压台湾的“国际生存空间”,挑拨两岸人民的感情,甚至中断两岸交流,公开要求民众和公职人员不要前往大陆,致使两岸人员交流和经贸往来均直接受到“非典”疫情的影响而大幅减少。
- [5] 刘育伟《海峡两岸跨境犯罪之分析》,台湾《海军学术双月刊》2009年第1期。
- [6] 张剑《海上非传统威胁对海防安全的挑战与应对策略》,《国防》2007年第10期。
- [7] 《海上搜救中心主任:加强两岸海上救助合作,共建平安海峡》,中新社2010年9月16日电。
- [8] 实际上,两岸相关企业在开发台湾海峡石油、天然气资源方面已经取得实质性进展。早在上世纪90年代,大陆中国海洋石油总公司(简称“中海油”)和台湾中油公司已经就共同开发、合作勘探台湾海峡油气资源达成初步意向。2002年,两家公司在维京群岛合作成立公司,在台湾海峡合作勘探油田,投资均摊,成果均享;2005年在台湾海峡南部第一处盆地钻探了一口试采井,但未发现石油。2008年,两家公司签署了四项协议,扩大合作勘探,除将合作勘探台潮、南日岛盆地、非洲肯尼亚油源外,还将进一步开展海外开发,代练原油的合作。参见李保明、余航《台湾能源供需特征与两岸能源合作分析》,《台湾研究》2010年第2期。
- [9] 海洋能源通常指海洋中所蕴藏的可再生的自然能源,主要为海洋风能、潮汐能、波浪能、海流能、海水温差能、海水盐差能和海洋生物能等。这些能源资源丰富、清洁干净、可再生性强,与生态环境和谐,是最理想、最有前景的替代能源之一。
- [10] 2009年初开始,中国海军一共派出7批舰艇编队赴亚丁湾、索马里海域不间断地执行护航任务,截至2010年12月22日,共完成护航277批次3097艘次,成功避免了80余艘次船舶遭海盗劫持。值得关注的是,中国海军护航编队从2009年1月12日第一次为台湾商船护航以来,至今已经为35艘次台湾商船护航。这是中国军队首次在海外为台湾同胞及其财产提供军事保护行动,在台湾岛内引起强烈反响。参见林红梅《中国海军两年成功护航逾3000艘次》,新华网,2011年1月6日,网址:http://news.xinhuanet.com/politics/2011-01/06/c_12954142.htm
- [11] 2008年四川汶川大地震发生后,台湾各界迅速行动,通过多种渠道支援抗震救灾,台湾当局随即宣布捐款20亿元新台币支援四川灾后重建,企业、民间团体和个人的捐款也达到数十亿之多。在2009年台湾遭受“莫拉克台风”和“八八水灾”重创之后,大陆各界也以实际行动伸出援手。据不完全统计,大陆各界向台湾受灾同胞捐款总数达到1.76亿元人民币、捐赠各类救灾物资折合人民币2500万元,其中包括1000套灾区急需的用于安置灾

民的活动板房。参见《大陆向台湾受灾同胞捐款已达 1.76 亿人民币》,中国新闻网,2009 年 8 月 19 日,网址: <http://www.chinanews.com/tw/news/2009/08-19/1825072.shtml>

- [12] 谢明辉《谢明辉:两岸共建防灾救灾救难机制》,中国评论新闻网,2010 年 9 月 3 日,网址: <http://gb.chinainviewnews.com/doc/1010/6/5/1/101065107.html?coluid=0&kindid=0&docid=101065107>
- [13] 如 2003 年,民进党当局利用“非典”疫情鼓吹台湾加入 WHO,挑拨两岸人民感情,中断两岸交流;2008 年,部分绿营政客和“民嘴”利用“三鹿奶粉事件”攻击大陆卖“黑心食品”给台湾,煽动台湾民众“反中”、“仇中”情绪,挑起两岸恶意对立等。
- [14] 主要内容是:支持两会将核电安全纳入商谈议题,推动两岸建立核电安全信息通报机制,加强两岸核电安全专业机构合作,针对核电事故应急管理与安全技术进行深入交流,提高两岸核电安全水平,共同预防核电事故。
- [15] 根据《海峡两岸医药卫生合作协议书》,近期两岸将设立若干工作组加强医药卫生合作,工作组负责进行对口联系,开展资讯交换、沟通协调、工作会晤、技术交流等业务交流合作。这一模式未来可以扩展到两岸正在或将要进行合作的其他非传统安全领域。

(责任编辑:张文生)

Humble Opinion on Cross-Strait Non-traditional Security Cooperation in the New Situation

Liu Lingbin

Abstract: In recent years, non-traditional security problems have gradually replaced traditional security problems and become the main threat to the peaceful development of Cross-Strait relations in the new situation. Therefore, both sides of the Taiwan Straits should, based on the original basis, take effective measures actively, strengthen system construction, create cooperation platform, widen cooperation fields and establish crisis management system. At the same time, they should also give full scope to NGO in order to promote non-traditional security cooperation between mainland and Taiwan, including striking “three evil forces” and trans-regional crimes, preventing and curing natural disasters, maintaining nuclear safety, coping with emergency events and maritime non-traditional security threats. Only by doing so can both sides safeguard the normal order of Cross-Strait exchanges and protect people’s life and property safety, thus maintain peace and stability of Cross-Strait and fundamental interest of our nation.

Key Words: in the new situation, non-traditional security, Cross-Strait cooperation, peaceful development