

“一带一路”建设已经进入精耕细作描绘“工笔画”的阶段，澜沧江—湄公河合作机制是这一宏大框架下的重点工程之一，也是“一带一路”沿线最为深入细致的次区域合作项目之一，有着充沛的现实活力和长远潜力。近年，中国社科院亚太与全球战略研究院围绕澜沧江—湄公河合作进行了扎实的调查研究和实地勘察。本刊与该院合作，编发“澜湄记行”系列文章，向读者详细反映澜湄合作取得的进展、存在的难点和进一步推进的思路。——编者手记

澜湄记行·之一

澜湄合作中的非传统安全合作

文/李志斐

经过三年多建设，澜沧江—湄公河合作（以下简称“澜湄合作”）机制已经发展成为次区域最具活力和潜力的合作机制之一，“高效务实、项目为本、民生优先”的澜湄模式和多层级的合作机制体系已经初步建立。作为一个发展中国家集中和大国博弈激烈的区域，澜湄区域所面临的非传统安全议题众多，涵盖范围广泛，非传统安全治理直接关乎澜湄国家和民众的基本生存和可持续发展，关系到三大合作支柱和五个优先领域合作的效果与成败。鉴于非传统安全合作对于澜湄合作机制建设的重要意义，首次澜湄领导人会议《三亚宣言》明确指出，“成员国一致同意加强非传统安全威胁的合作”，《澜湄合作五年行动计划（2018~2022）》更是将非传统安全合作定为重点项目。

复合型的非传统安全现实

非传统安全是相对于传统安全而言的，主要是指除政治安全和军事安全以外的安全事宜，通常包括经济安全、资源能源安全、环境安全、跨国犯罪、恐怖主义、大规模传染性疾病等。相比较于传统安全问题，

非传统安全问题的跨国性和不确定性更为明显，多集中于“低政治”领域，对于普通民众的生活与发展的影响更加明显。由于复杂的地缘政治环境、历史文化和宗教等因素的影响，以水资源、毒品贩卖、非法跨境、武器非法交易、涉恐犯罪等为代表的诸多非传统安全问题对澜湄区域国家的国计民生与安全稳定的威胁非常紧迫和现实。

水是澜湄区域的命脉与灵魂，水资源安全是这个区域的头号非传统安全议题。虽然澜湄区域的水资源总量丰富，但天然分配不均衡；流域六国发展诉求各不相同，因水而产生的纷争与矛盾此起彼伏。中国地处澜沧江—湄公河上游，为开发西部地区 and 满足国内电力需求，在澜沧江干流段修建了八个梯级水电站。2010年的一场“亚洲百年大旱”将澜沧江上游水电开发演变成为“中国水坝威胁论”，泰国、越南等国一些人指责中国的水坝阻挡了大部分水流量，致使下游国家无水可用，并且还拦截了河流中沉积物的流动，对下游的水文、农作物和渔业发展造成破坏。同时，在中下游的湄公河河段，越南以保证农业灌溉为重，柬埔寨要发展渔业，

老挝想实现“东南亚蓄电池”的梦想，泰国则致力于实行农业灌溉和水电开发“两个并重”，四国因结构性的用水差异而围绕支流和干流水电站的修建问题争吵不休。从全流域范围加强对水相关问题的磋商、协调，从长远角度对水开发进行规划，提升整个区域的水资源管理和合理开发，已成为推动国家间互信和区域稳定的重要安全议题。

赫赫有名的“金三角”地处泰国、缅甸、老挝三国交界处，一直是世界上毒品种植制贩活动最猖獗的地区之一，海洛因年生产量能满足全球两年的消费量，每年的贩卖量可达世界总量的60%~70%。联合国毒品和犯罪问题办公室发布的2017年《世界毒品报告》称，“金三角”的鸦片种植面积仍在继续大幅增长，毒品贸易额也在连续上升，同时苯丙胺类兴奋剂、冰毒等新型毒品的制造和交易也在快速发展。该办公室东南亚地区负责人道格拉斯表示，“金三角”每年的毒品交易额将达到900亿美元，相当于缅甸国内生产总值的2倍、柬埔寨国内生产总值的8倍、老挝国内生产总值的13倍。

湄公河区域还是人口走私犯罪

活动的重要流出、流入和中转地。每年大约有20多万妇女和儿童被通过引诱、哄骗、恐吓、绑架等形式贩往中国、澳大利亚、新西兰等国，不少人被迫从事色情业和廉价劳务。还有一部分是以非法移民为目的的人口走私，缅甸、老挝、柬埔寨等国民众利用非法途径进入泰国和中国等国寻找工作机会。有统计显示，目前在泰国非法打工的缅甸人多达200万。另外，阿富汗、伊拉克、巴基斯坦等国的非法移民也多以湄公河国家为跳板，进入澳大利亚、新西兰等西方国家。

非法武器交易网络的安全隐患同样明显，这里既有各种武器的供应者和需求者，还形成了巨大的交易中枢和中转港口，几十万件武器在柬埔寨的黑市上流通，泰国是非法交易的枢纽地，缅甸、老挝、柬埔寨等国边境活跃的反政府武装则是主要买家，泰国的罗勇和春武里及南部地区还是走私者囤积武器的要塞，走私者先将军火分批运到这里，再集中起来大量出售。

各种威胁的联动

2011年10月15日，中国籍船只“华平号”和缅甸籍船只“玉兴8号”在湄公河“金三角”水域正常行驶时遇袭，7名中国船员全部遇难，其中1人失踪。“湄公河惨案”的发生掀开了澜湄区域非传统安全问题严峻性和复杂性的“冰山一角”。如何推动非传统安全合作，共筑民生安全防线，成为澜湄区域各国政府认真思考和严肃应对的安全议题。

毒品危害个人健康，破坏家庭幸福与社会稳定，湄公河国家虽然制定了严格的法律，大力打击制毒贩毒，但是该区域的毒品生产和贩卖形势依然严峻。国际贩毒集团在“金三角”

周边国家开辟的全方位的贩毒路线依旧“繁忙”，大量的毒品往南经清莱、清迈、夜丰颂等府的17个县市进入泰国，再分销给来自泰国、老挝、中国、越南、柬埔寨等国的毒贩，输出到东南亚其它国家和世界各地；往东南经老挝转销越南、柬埔寨，往北经中缅、中老、中越边境进入中国内地转运港澳等地，往西北流向印度。毒品对澜湄区域的侵蚀无处不在。

毒品交易的巨大利润催生了更多引发区域动荡与不安全的地方武装，武装势力通过参与毒品贩运和交易筹集大量活动经费，用于源源不断的购买更多和更先进的武器。通过毒品种植和贩运获取活动经费也已经成为恐怖组织筹集资金的重要手段，毒贩和恐怖分子的“互惠合作”对湄公河区域的安全形成的隐患更为巨大。

同样，人口走私不仅会产生严重的社会安全问题，还会引发涉恐犯罪。湄公河国家的很多妇女地位低下、没有独立的经济能力，在被贩卖过程中加速了艾滋病、丙型肝炎和其它传染病的扩散。更严重的是，湄公河区域现已成为“东伊运”恐怖组织辗转进入叙利亚等国参加所谓的“圣战”的重要偷渡地，恐怖分子从陆路或水路经越南、柬埔寨、老挝、泰国等国，最后从马来西亚等一些国家前往土耳其，一旦中途遇到阻拦，往往就地“圣战”。2014年3月1日发生在云南昆明的暴恐事件就是典型案例。湄公河区域还是“伊斯兰国”恐怖分子回流的重要目标地，他们经过系统的恐怖训练后，又受派遣潜回祖籍国发展、培训恐怖分子，图谋制造暴恐事件。这些人有严密的组织体系和偷渡网络，其行为与偷渡、伪造证件、爆炸、杀人等犯罪活动交织，是澜湄区域安全的重要隐患。

武器的非法交易增强了分裂势力

和恐怖主义集团的破坏力，东南亚、南亚许多叛乱和恐怖主义组织，例如斯里兰卡的“泰米尔猛虎组织”、印尼的“马德卡叛乱组织”、菲律宾的“摩洛伊斯兰解放阵线”等，与湄公河区域的武器走私者建立了密切联系，柬埔寨的西哈努克港、泰国的罗勇和拉廊也成为非法武器运往斯里兰卡、孟加拉国和印度东北部的必经之地。

澜湄国家的民众和政府深切感受到非传统安全问题所带来的现实威胁，加强非传统安全合作，合理打击各类跨国犯罪，维护流域安全和社会秩序，成为各国重要共识。“湄公河惨案”后，中老缅泰四国迅速签订《湄公河流域执法安全合作会议联合声明》，同意建立中老缅泰湄公河流域执法安全合作机制，在该机制框架下具体设立突发情况联络处、情报交流、执法互助、水上联合搜救、平安航道联合打击毒品犯罪等合作分支。截至2018年12月，澜湄联合巡逻队已完成77次联合巡逻任务，覆盖500多平方公里范围，实现了对重点水域和敏感地带的常态化巡逻，在维护航道安全方面发挥着积极作用。

非传统安全合作的“澜湄步伐”

需要看到的是，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，基本上停留在操作层面，没有形成正式的条约，执法行动还不具强制性，对于实际存在的安全威胁缺乏足够的威慑与应对能力。

澜湄区域虽然只有六个国家，但机制拥堵特征明显。已有的大部分合作机制内容上虽然包括部分非传统安全合作，但要么“志不在此”，要么

2011年12月9日，参加澜沧江—湄公河联合护航的云南公安边防总队水上支队成员在西双版纳的关累港亮相。

供图（东方IC）



“力有不逮”，没有切实提升非传统安全的治理能力建设。例如，大湄公河次区域经济合作机制涵盖了环境保护、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问题的治理进行统筹和整合，合作形式也多停留在论坛讨论、发表宣言和对话上。湄公河委员会虽是专门为加强水资源管理而设计建立的机制，但由于中国、缅甸不是正式成员，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。

由于地处中南半岛核心地带，澜湄区域亦是一个大国博弈激烈的区域，美、日、韩、印等域外国家都纷纷联合湄公河国家建立合作机制，例如美国发起“湄公河下游倡议”，日本实施“日本—湄公河地区伙伴关系计划”，印度倡行“湄公河—恒河合作倡议”，韩国建设“韩国—湄公河全面合作伙伴关系”，这些机制通

过大量的经济技术援助，客观上推动湄公河区域的经济的发展，以及农业、能源、水资源、环境等领域的社会治理，但没能涵盖贩毒、人口贩卖、非法武器交易等系列性跨国犯罪问题的治理，而这类非传统安全问题的治理对于澜湄国家和民众来说，已变得更现实也更迫切。

中国倡导建立的澜湄合作机制，是该区域唯一包括全部流域国家的综合性合作机制，成员国之间平等协商、互利共赢。正如王毅国务委员兼外长在2017年3月23日纪念澜湄合作启动一周年活动中的讲话所称，推进澜湄合作是对习近平主席提出的推动构建周边命运共同体的具体实践，体现了六国合作的深厚基础和强烈意愿，为促进次区域发展与繁荣贡献了中国智慧、中国方案。澜湄合作机制真正关切流域国的安全诉求与发展愿望，将非传统安全治理放在重点突出位置。

2018年1月发布的《澜湄合作五年行动计划（2018~2022）》文件中

明确指出了未来五年的机制发展要重点建设水资源合作中心和环境合作中心，构建“绿色澜湄”。具体而言，执法能力建设方面，深化澜湄国家执法对话与合作，促进六国间边境地区地方政府和边境管理部门交流；合作内容上，重点加强如打击贩毒、恐怖主义、有组织偷越国境、贩卖人口、走私贩运枪支弹药、网络犯罪及其它跨国犯罪，加强防灾减灾、人道主义援助合作，确保粮食、水和能源安全；合作手段上，加强警察、司法部门及相关院校“一轨”“二轨”机制建设。深化非传统安全合作是澜湄国家和人民的现实需求和共同愿望，目前只有澜湄合作机制才能整合起六国在资金、技术、人员等方面的资源，构建复合型的非传统安全合作机制，提升整个区域预防和治理非传统安全问题的能力，在有效地应对和处理突发性非传统安全问题的同时，建立起长效的预防与安全保障机制。^[7]

（作者为中国社科院亚太与全球战略研究院副研究员）