新旧问题交织,周边地区"双安全"风险居高不下

当前,中国周边地区除了 面临传统安全与非传统安全(即 "双安全")问题的严峻挑战 外,还存在安全治理合作供给不 足的困境。这是因为,大国博弈 更多聚焦传统安全议题与地区热 点,地区中小国家面临的则主要是 各类非传统安全问题,但它们自身 治理能力有限,这就导致了地区形 势不稳定性的进一步增强。

传统安全风险上升, 军备竞赛再升温

乌克兰危机刺激中国周边主 要国家开启军备竞赛。乌克兰危 机升级后,中国周边国家纷纷调 整国防预算。日本、澳大利亚、 韩国等比照欧洲国家的做法,将 国防预算调整到占国民生产总值 的2%,新加坡在已经将国民生产 总值的1.5%用干军费开支的基础 上进一步追加预算,提升自主防 卫能力。同时, 地区各国加强先 进武器的联合研发、购买, 如越 南、菲律宾、印尼等东南亚国家 重点通过购买军备和接受军援, 加强非对称性军事力量建设。各 国军备的大规模提质增量,特别 是一些国家以其他国家为假想敌 的扩军备战,将会加剧本地区的 "安全困境"。此外,值得关注 的是, 日本、澳大利亚等国均将



太空、网络、极地等列为安全议程中的重点合作项目与大力拓展领域。可以预计,围绕这些"新战略边疆"的大国竞争将会日益激烈。

部分地区国家拥核意愿上 升,核扩散问题威胁地区安全。 美英澳三边安全伙伴成立后,日 韩均表达了加入的意愿。乌克兰 危机的升级更刺激了日韩的战所 躁动,两国国内主张进行核开发, 特别是寻求北约模式的"核共马"的等力,等面,被不 望能够在美国对盟友国家的有更 望能够在美国对盟友国际社会 知情权与话语权,获得更多 知情权与话语权,获得更更 可靠的安全保证。这与国际社引 发更多安全与冲突隐患。

炒作台海、南海问题, 美国推高地区军事冲突风险

长期以来,朝核问题、南海问题是影响中国周边安全的主要热点,具有"破窗"效应。不过,随着中美博弈的加剧,朝核问题暂时处于僵持状态,台海问题进而凸显,并与南海问题形成联动,成为引起周边安全形势严重动荡、甚至爆发军事摩擦的地带。

海上安全始终是美国"印太战略"的核心议题,美国以此号召维护"基于规则的地区秩序",动员与粘合盟伴国家加入其主导的地区安全网络。近两三年来,美国在深度介入南海问题的同时,不断加强在东海、南

海、台海的军事联动。乌克兰危 机升级后,美国更是以担心中国 会效仿俄罗斯,在台海、南海采 取军事行动为借口, 频频炒作 "今日乌克兰,明日南海和台 湾"的国际舆情,试图通过恫吓 使更多国家"结伴人盟",从而 加剧了中国周边安全形势的动 荡。特别是2022年8月,美国众 议长佩洛西窜访中国台湾地区, 美军配合以高频率的海上军事活 动, 使得台海危机大有"一触即 发"之势。台海局势引发地区各 国高度关注, 东盟及其成员国更 是在第一时间声明坚持"一个中 国"政策,同时呼吁各方保持冷 静与克制。未来或将需要将台海 问题纳入周边安全形势的研究 中,不仅因为美国试图形成"海 海联动"之势,也是因为东南亚 各国开始就相关撤侨、投资安全 等问题进行预案研究, 这将涉及 它们安全政策的调整。

相较于台海问题的"疾风劲 浪",2022年的南海形势保持了 斗而不破的态势:

第一,中国与东盟当事国 在外交上保持低调、在海上一线 斗争仍然激烈。海上一线的斗争 包括:个别国家在我国南沙海域 进行新一轮非法岛礁扩建,还有 个别国家继续在"南海断续线" 内进行非法油气开采。此外,菲 律宾加大了与美国的军事联动, 试图改变仁爱礁现状等。相应 地,中国也采取了维护国家主权 的海上行动。不过,形成反差的 是,各方均"默契"保持外交低调,避免外交"口水仗"与媒体炒作。

第二,美国等域外国家仍 然"积极"介入南海问题。尤其 是美国通过炒作所谓"非法捕 捞"、加强"印太"盟友海域态 势感知能力建设以及多途径"坐 实"所谓南海仲裁案"裁决" 等方式,试图强化对中国的海上 "规锁"之势。特别值得关注的 变化是,在菲律宾政府更迭后, 美国显著加强了美菲军事同盟关 系,尤其是2023年初以来,美 菲加快推进《强化防务合作协 议》(EDCA)并藉此在菲新增 四个美国军事基地,加强美军在 靠近南海、台海一线的前沿部 署。菲律宾还通过炒作"仁爱礁 激光照射事件",试图打破仁爱 礁现状并形成美菲在南海的联合 巡航,对此,澳大利亚和日本纷 纷表示愿意加入其中, 这无疑将 会增加南海发生海上意外摩擦的 概率。

第三,中国一东盟国家"一轨"仍然在稳定南海局势方面发挥积极作用。2022年是《南海各方行为宣言》签署20周年,年为一个国与东盟国家的智库、官方举行了多场纪念活动。11月,中国与东盟十国发表纪念"宣言"签署20周年的联合声明,适当"宣言"是中国一东盟对话关系中具有里程碑意义的文件,体现了各方促进地区和平与稳定。进五信与信心的共同承诺。进

人2023年后,中国与东盟国家加快了有关"南海行为准则"的磋商,同时决定通过举行安全热线演习等方式,确保各方及时沟通,避免误判形势,防止因南海发生意外摩擦而导致局势升级。

未来一段时期,台海、南海 问题的联动性会进一步加强,持 续成为中美军事博弈的焦点, 也 将是影响周边安全形势最主要的 议题之一。相较台海局势短期内 陡然紧张的情况, 南海爆发大规 模军事冲突的可能性较小, 但是 影响力与动员力更强。以东盟为 例, 其成员国在台湾问题上立场 统一,基本都坚持"一个中国" 政策,但在南海问题上立场差异 性则很大,这极易被美国以及其 他域外国家加以利用分化。更重 要的是,纵向比较看,南海形势 较之过去几年呈现不断恶化的态 势,不仅"南海行为准则"磋商 进入"深水区",而且所谓南海 仲裁案"裁决"的负面影响持续 扩散,随着美国不断制造新议 题、域外国家纷纷聚焦"印太" 并首选在南海刷"存在感",未 来的南海形势将更加错综复杂, 极易牵一发而动全身。

非传统安全挑战增多, 地区中小国家呼吁大国合作治理

中国周边地区长期面临各 类非传统安全问题的挑战,既包 括长期存在的恐怖主义、毒品走 私、人口贩卖等跨国犯罪,也包 括近年逐步凸显的公共卫生安 全、气候变化、网络安全、博 彩诈骗等新类型新问题。这些 问题相互交织,构成影响周边 中小国家的现实而急迫的安全 威胁。

2022年新冠疫情开始缓解,但其后遗症对地区安全与稳定的影响仍然明显,突出表现为斯里兰卡、巴基斯坦因经济发展问题引发社会动荡与政权更迭。而更多国家则饱受疫后经济复苏乏力、粮食危机、能源危机等多重困扰。

恐怖主义仍然活跃。阿富 汗和巴基斯坦是暴恐活动的多发 地。2022年,在阿富汗首都喀布 尔,俄罗斯、巴基斯坦驻阿使馆 先后遭遇空袭。12月,喀布尔一家中国人经营的酒店遭遇袭击,极端组织"伊斯兰国"的分支机构"呼罗珊省"宣布对此负责。据悉,暴恐组织制造这些事件意在放大国际社会对塔利班执政能力的质疑,吓阻国际投资。此外,自阿富汗政权更迭后,恐怖组织还不断向中亚地区渗透,使中亚各国重新面临恐怖主义风险。

2022年是周边地区的"多灾之年",自然灾害在各国此起彼伏。6月,阿富汗东部发生强烈地震,7月,菲律宾遭受地震灾害;8月,巴基斯坦发生严重洪涝灾害,11月,印尼西爪哇省遭受地震灾害,等等。面对如此之多的自然灾害,地区中小国家呼吁,

非传统安全挑战是当前最为紧迫与最为现实的威胁。2022年香格里拉会议期间,马来西亚防长指出,粮食安全和经济紧缩对于安全的冲击正在被传统安全观察人士所忽略。斐济防长表示,当前南太国家面临的不是地缘政治竞争,而是气候变化带来的生存危险,南太国家需要大国更多的可持续性关注。

鉴于此,2022年11月APEC 领导人宣言表示认识到需要加大 力度应对当前挑战,其中包括气 候变化、极端天气和自然灾害、 粮食安全以及减少对化石能源的 依赖,促进可持续能源转型,确 保本地区能源韧性、可及性和安 全性。

周边安全形势的发展趋势

未来一段时期,中美博弈将 是影响周边安全形势的主要因素, 鉴于美国及其盟友迄今尚无与中 国发生大规模军事冲突的意愿, 地区安全形势仍将整体可控,但 中国面临的体系性压力将持续加 大。同时,台海、南海问题仍将保 持高温不断,朝鲜半岛正在进入 新一轮剑拔弩张的周期。这些热点 一旦发生意外摩擦(更不要说重大 事变),都将产生"破窗效应", 引发整个地区向阵营对立化发展。 此外,地区中小国家的战略自主性 提升以及寻求在中美之间"选边 站"之外的战略选择,也将对周边地区秩序重构产生一定影响。

战略互信缺失, 大国博弈总态势短期内难以改变

2022年11月中美元首在印尼巴厘岛举行会晤,双方一致认同确立中美关系指导原则的重要性。此后,双方根据两国元首共识,加强外交高层接触,试图就妥处敏感问题、恢复各层级交往并开展部分领域合作进行沟通。但是,由于意外事件的发生,这

一进程再次被中断。不仅如此, 美国及其盟友在2023年继续在科 技、经济领域采取"脱钩断链"、 在安全领域采取对抗性军事行 动,因此短期内中美关系难以出 现大的转圜。受此影响,整个周 边地区仍将处于各种力量分化组 合、地区秩序走向不明的阶段。

经济与社会安全 将是影响周边稳定的重要因素

2022年初巴基斯坦、斯里兰 卡等国因经济危机导致的政权更