

南亚地区安全治理的困境与出路

钱峰

[摘要]南亚地区最突出的安全治理困境有四，一是印巴对抗僵局；二是多国间存在领土争端，如中印争端等；三是恐怖活动剧烈，并有加强之势；四是走私贩毒、非法移民、跨国犯罪等非传统安全问题积重难返。要解决这些安全治理困境，需要相关国家采取协商、对话、合作，尤其需要相关大国、尤其是中印等大国积极合作、协商对话，承担主要责任；还需要采取多边主义，包括支持联合国发挥积极作用等。此外，要解决南亚安全治理困境，发展经济、促进地区繁荣是关键。没有一个健康、稳定、繁荣与发展的经济，南亚很难走出安全治理困境。而在这方面，中国所倡导的“一带一路”倡议将能发挥巨大的推动作用。

[关键词] 南亚 地区安全治理 困境 出路

[作者介绍]钱峰，中国南亚学会常务理事、清华大学国家战略院研究员。

The Predicament and Solution of Security Governance in South Asia

Qian Feng

【Abstract】 There are four prominent security governance dilemmas in South Asia. The first one is the standoff between India and Pakistan; the second is a number of territorial disputes between countries; the third one is the increasingly violent terrorist activities; the forth is the persistence of drug smuggling, illegal immigration and transnational crimes and other non-traditional security problems. The solving of these security governance dilemmas calls for the relevant countries to coordinate, discuss and cooperate with each other, relevant powers in particular, major powers like China and India need to conduct active cooperation, initiate dialogues and consultations, bear the main responsibility; conduct multilateralism, including the support of the United Nations to play a proactive role. In addition, the key to solving the dilemma of security governance in South Asia is to promote economic development and regional prosperity. Without a healthy, stable, prosperous and developing economy, it is hard for South Asia to get out of the predicament of security governance. In this regard, China's Belt and Road Initiative will play a big facilitating role.

Keywords: South Asia; regional security governance; predicament; solution

Author: Qian Feng is an executive member of the Chinese Association for South Asian Studies and a research fellow at the Institute of National Strategy at Tsinghua

University.

南亚是汇集大国、周边、发展中国家“三位一体”的战略利益重叠区，同时也是当今世界传统与非传统安全问题最为复杂交织，涉我总体安全利益聚合程度最高的地区之一。在这一全球公认的安全治理难题上，贡献中国智慧，提供中国方案，发出中国声音，发挥中国影响，既是践行人类命运共同体理念的重要环节，也是更好维护我新时代总体安全利益的必须之举。

一、南亚地区面临的突出安全问题

南亚最主要的安全问题有四，一是印巴对抗僵局难破，冲突风险高位运行。作为南亚形势的“晴雨表”和“风向标”，印巴关系长期跌宕起伏，“紧”多“缓”少，缓而难和。两国外交上的相互敌视兼与世界大国之间的合纵连横，安全上的相互敌对交织两国此起彼伏且相互指责的恐袭事件，军事上核背景下的重兵对垒穿插着边境地区日益频密的流血交火，使两国关系深陷安全困境，爆发高强度武装冲突的风险始终在高位运行。

二是多国领土争端难决，冲击地区安全稳定。印巴克什米尔问题一直是困扰两国关系、影响地区形势发展的痼疾，迄今难见和平解决的曙光。中印12.5万平方公里的领土争端悬而难决，不时冲击两国关系发展大局。特别是印近年来在继续顽固坚持“争西稳中保东”政策同时，采取冒险挑衅行径，试图抓住我“将强未强”的机遇窗口，强化争夺控制。今年6月印军非法进入洞朗地区，引发两国长达72天的军事对峙，将中印关系推高至近40年来的风险高点。巴阿两国就边境“杜兰线”划分问题分歧较大，常年不睦，摩擦不断，近年来因巴修建隔离墙并埋设地雷、在有争议的城镇进行人口普查，引发阿方的强烈反弹，多次爆发武装冲突，为两国关系发展增添了更多不稳定因素。

三是暴恐势力交织共生，恐怖主义肆虐外溢。南亚宗教人口众多，宗教民族矛盾复杂，多国政府管控能力偏弱，一直是全球暴恐活动的高发区和策源地，也是全球和地区暴恐组织的聚集地。“9·11”事件至今，以阿塔、巴塔为代表的本地暴恐组织与以“基地”、“伊斯兰国”为代表的国际暴恐组织、以“虔诚军”、“哈卡尼网络”为代表的跨界恐怖组织，以及“东伊运”等涉我恐怖组织交织共生，或沆瀣一气联手作案，或相互火并争抢地盘，集中肆虐于阿巴印孟等国，其暴恐活动频繁，袭击手法多样，危害程度巨大，对地区和周边国家的安全稳定构成了严峻的威胁。

四是非传统安全问题突出，增大了安全治理难度。当前，困扰人类社会的生态环境安全、信息安全、资源安全、武器扩散、重大疾病、跨国犯罪、走私贩毒、非法移民、洗钱等非传统安全领域的各种问题，在南亚地区都有不同程度的存在，有些在南亚地区表现尤其突出，如毒品生产、加工、贩运及吸食等。据相关统计显示，作为全球主要毒源地“金新月”的中心地区和鸦片生产第一大国，阿富汗2016年的鸦片产量较之2015年翻了一番，其种植罂粟的地区增加了63%。又如中国社科院—国家气象局气候变化经济学模拟联合实验室联合发布的《应对气候变化报告（2017）》指出，南亚气候风险水平偏高，类型复杂多样，水资源分布不均；在全球变暖背景下自然灾害类型多样，高温热浪、干旱等天气和气候有关的灾害频繁，特别是未来极端降水量可能增加，暴雨洪涝和沿岸洪水灾害的影响将更为严重。这不但会使南亚地区非传统安全问题更加突出，也会严重威胁南亚经济向健康、繁荣方向发展的进程。

二、南亚地区安全治理的困境

由南亚四大最突出的安全问题可以折射出南亚安全治理的四大困境。其一，印巴结构性矛盾突出，对抗性思维浓厚。印巴分治至今，新恨旧怨交织，两国长期处于战略敌对和武装对峙的非正常状态，双边关系长期在“缓和—恶化”怪圈中曲折反复，其固有的领土、资源、宗教、民族等结构性矛盾以及恐怖袭击、大国介入操纵等问题一直是干扰两国关系正常化、强化印巴对抗性思维的根源。近些年来，为维护各自现实和长远利益，印巴两国多届政府虽均有大幅缓和双边关系之愿，也采取了一系列和解措施，但受“非国家行为体”的破坏和惯性敌对思维的干扰，最终未能如愿。印巴关系“逆水行舟”，总是“退易进难”。

其二，印对中国战略疑虑加重，敌性认识加深。印对华战略思维没有走出1962年的战败阴影，长期在安全上把中国当作“主要敌手”，在国家发展上也把中国当作“主要对手”。特别因闯关核供应国集团受挫、中巴经济走廊途经克什米尔地区等问题，印对中国战略疑虑加深，认为中国在内心深处视印为“二等国家”和“遏制对象”，正借“一带一路”布局南亚，陆上通过中巴经济走廊和“拉拢”南亚小国进行包围，海上培育支点国家收紧“珍珠链包围圈”，全面遏制印的崛起势头，日益将我由竞合交织的“发展伙伴”定位为阻印崛起的“最大障碍”，对中国的“敌性”认知进一步加深，导致中印关系因洞朗对峙事件严重受损，为南亚安全形势走向增添了更多复杂变数。

其三，社会发展水平总体落后，安全治理“有心无力”。南亚是

全球人口最多最稠密的地域，总人口约18亿，占全球1/5。其中，印、巴、孟分别为全球第二、六、七人口大国。南亚经济发展速度虽仅次于东亚，但由于基础差，起点低，是继非洲撒哈拉地区后全球最贫穷的地区之一。联合国于2015年7月发布的《千年发展目标报告》显示，南亚极端贫困占地区人口的比例为17%，达2.86亿人，占全球贫困人口的比例为34%。众多贫困人口特别是在印巴等主要国家占人口比例近40%的青壮人口，与常年高居不下的失业率所引发的社会矛盾，加之基础设施落后、社会治安不靖、官员腐败盛行、骚乱冲突频发、卫生医疗水平低下等因素拖累，各国对安全治理的重视和投入即便“有心”，终究“无力”。

其四，传统矛盾与现实问题蓄积，安全治理面临多元挑战。首先，南亚素有“宗教、民族、语言和种族博物馆”之称，不仅是印度教、佛教、锡克教、耆那教的发源地，还有占全球穆斯林人口的1/3、近6亿的穆斯林以及数量众多的基督徒，全球教派、派系之间的矛盾在南亚都有全面深刻的体现。第二，由于历史上长期遭外族入侵，南亚裔族群历经千百年融合由二千多个不同的种族组成，既包括有小至数十人的部落，又有高达数亿人的庞大族裔，各族群甚至种姓之间的相互矛盾错综复杂，跨界民族众多，进一步增加了国家之间和社会内部冲突的风险。第三，南亚各国现行的政党政治和选举体制，选票至上，选举至上，这为煽动宗教对立、族群仇恨、鼓吹民粹主义的政客和政党提供了丰厚的土壤。地区安全问题的联动性、跨国性、多样性更加突出，安全治理面临多元化挑战。

最后，域外国家的介入干预，进一步增添了安全治理的复杂性。南亚连接东南亚、西亚、中亚和东亚，扼守印度洋战略要冲，地缘位置特殊重要。长期以来，苏联、美国、日本等域外国家竞相加大角逐力度，或公开武装干预内政，扶植傀儡政权，抢夺战略立足点；或常年重兵反恐，嫁接西式政体，谋求长期存在，玩弄印巴平衡之术，时而抬印亚巴，时而重巴轻印，或怂恿推动“四国联盟”、“民主联盟”，联手牵制中国崛起，不断人为制造地区和国家之间的矛盾，进一步增添了地区安全治理的复杂性。

三、出路思路

南亚安全治理对中国国际战略全局至关重要。其中，既有涉及领土争端的边界问题，也有涉及中国民族团结和边疆稳定的“藏独”、“东突”及恐怖势力外溢引发的政治安全和反恐问题。既有着眼于维护中国领土安全和主权完整的对印军事斗争问题，也有应对美日投棋布子、冲突对中国战略围堵的外交问题。既有涉及中国印度洋战略通

道的布局问题，也有挖掘南亚市场空间、推进“一带一路”的经济问题。对此，中国应发挥对南亚的特殊影响力，推动地区安全治理情况的不断好转。

首先，对话协商是解决安全问题的最佳途径。面对南亚安全治理的艰巨性、复杂性和长期性，宜旗帜鲜明地鼓励和提倡以对话增信释疑，以协商解决纷争，当事各方均要避免采取使局势升级的行动，均应致力于通过政治和外交手段化解危机，这不仅适用于解决印巴矛盾、中印边界争端等传统安全问题，也适用于针对复杂的地区安全热点问题，以逐步积累战略互信，推动问题解决。

其次，大国合作是管控危机的有效渠道。从国际社会斡旋化解2002年、2008年印巴两次大规模军事对峙的经验看，大国在处理南亚安全事务中的作用举足轻重，对处理重大争端、管控危机发挥着重要的影响。只有首先建立以相互尊重、合作共赢为核心特征的新型大国关系，通过大国间的协商合作，走大国协作和共同安全的道路，才是完善南亚安全治理的有效渠道。

再次，多边主义是维护地区安全的基本原则。应坚定支持联合国发挥核心和主渠道作用，维护《联合国宪章》宗旨和原则，恪守国际关系基本准则，反对动辄使用武力。加强区域安全合作，完善包括上合组织、中俄印、中巴阿等多层次、小多边安全治理机制，不断充实金砖国家组织的安全治理职能，逐步建立中美印、中印日安全对话机制。建立反恐情报共享机制，加强地区国际司法协作，集中力量应对恐怖主义、分裂主义和极端主义“三股势力”。

此外，繁荣发展是南亚安全治理的根本手段。继续高举繁荣与发展的旗帜，推动构建开放型地区经济，形成创新、联动、包容和可持续发展。以“一带一路”倡议下中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊、中缅经济走廊建设为抓手，本着共商共建共享原则，推动南亚地区的互联互通，促进区域一体化，形成规模效益，更好帮助解决南亚各国的发展问题，缩小贫富差距，推动关键国家由乱到治，真正实现共赢、共享、共存。