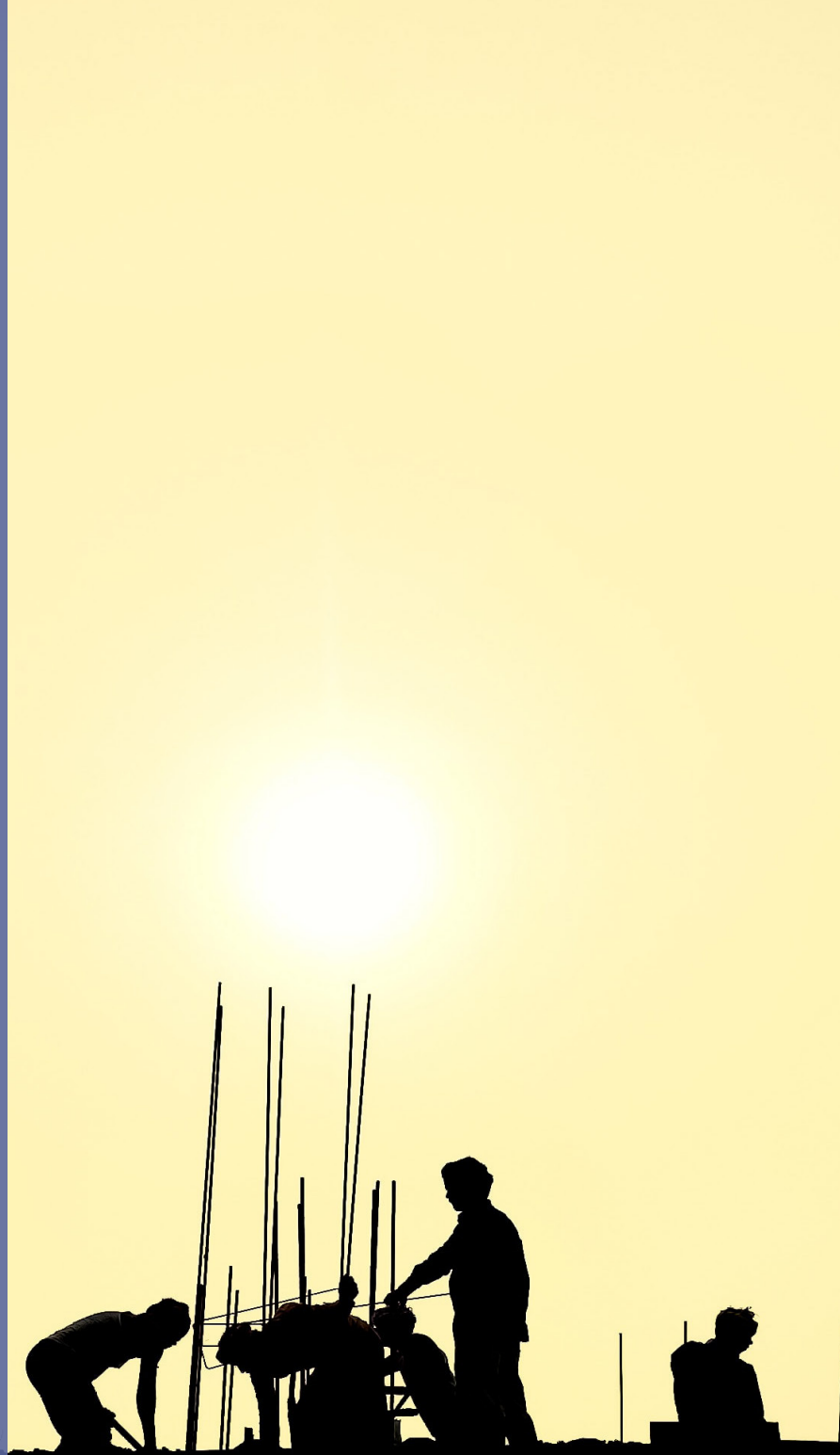


# 全球非传统安全观察

2023年4月下旬刊  
总第61期

中国非传统安全论坛秘书处  
圣皮耶国际安全中心



# 编者语

随着世界继续面临前所未有的挑战，对全球非传统安全（NTS）问题进行全面分析的需求变得越来越迫切。在本期杂志中，我们汇集了来自不同领域的专家和从业人员，为大家呈现出了他们对一些最紧迫的 NTS 问题的见解和经验之谈。

联合国安理会在“维护国际和平与安全”议程项目下举行了关于“通过捍卫《联合国宪章》的原则实现有效多边主义”的部长级公开辩论。在公开辩论中，许多人提到了“新和平议程”，并着重考虑如何改进调解、维和和建设和平等工具，以及如何应对网络威胁、气候变化和信息战等非传统挑战。

联合国政府间气候变化专门委员会最近发表的报告（2023 年）确认，西非、东非和中非是世界上人类脆弱性易受气候

变化影响的热点地区之一。根据美国印第安纳州圣母大学 2022 年发布的最新气候脆弱性指数，在 10 个最易受气候变化影响的国家中，有 9 个是在非洲。

根据穆迪公司最近的一份报告，全球粮食安全将继续易受冲击。报告阐释了有三个因素将导致全球粮食安全容易受到冲击，即全球粮食需求上升，地缘政治的破坏和实际气候风险。报告还指出，粮食不安全极大地影响了经济和社会领域，造成大量人口营养不良，这一后果也反映在教育 and 家庭开支上。

参加第 23 届反人口贩运联盟会议的反人口贩运领导人敦促欧洲安全与合作组织的 57 个参与国加强应对措施，通过加强政治意愿来避免和消除人口贩运问题。

军事派别之间的权力斗争在苏丹爆发，并使暴力升级。据可靠消息，近 300 名平民丧生，另有数千人受伤。自战斗开始以来，许多苏丹人失去了人身安全、食物、水和电力供应。这尤其令人担忧，因为据联合国估计，即使在冲突爆发之前，苏丹已经有超过 1500 万人需要定期的人道主义援助。

我们一直努力为我们的读者提供关于重要全球问题的深入分析。我们希望本期杂志不仅能提供信息，也能激励人们采取行动，建设一个更安全、更富有弹性的世界。谢谢。

我们欢迎读者的反馈，并期待听到您对本期刊物的看法。

2023 年 4 月 30 日  
圣皮耶国际安全中心  
刊物编辑部

# 目录

01	智库追踪 THINK-TANK TRACKING	11
02	前沿研究 FRONTIER RESEARCH	16
	难民面临风险：英国媒体叙事中证券化的性别化和种族化基础	16
	微生物疾病探析：对巴基斯坦非传统安全威胁	17
03	学者访谈 SCHOLARS INTERVIEW	18
	Maha Ghazi: 外国武装分子及其家属的挑战：遣返、改造和恐怖主义的安全威胁	18
	Katarína Mäkká: 需对俄亥俄事故的负面后果进行详细分析	20
04	研究员专栏 RESEARCH COLUMN	22
	樊守政：中国与东盟国家反恐合作的问题与路径选择	22
	Dr Imran Ali Sandano：迫在眉睫的“非传统安全威胁”需要关注	32

# 学术委员会



余潇枫

主席

非传统安全理论专家

浙江大学公共管理学院教授、博导

浙江大学非传统安全与和平发展研究中心主任



魏志江

委员

非传统安全理论专家

中山大学国际关系学院教授、博导

《中国非传统安全研究报告》主编

南京大学历史系博士



冯长根

委员

科技安全专家

中国科协原副主席

国际欧亚科学院院士

利兹大学物理化学系博士



余翔

委员

知识产权专家

欧洲科学院院士

华中科技大学二级教授、博导

湖北师范大学副校长

管理学博士



徐晓林

委员

非传统安全治理专家

湖南农业大学公共管理学院特聘教授

原华中科技大学公共管理学院院长

国务院学位委员会公共管理学科评议

组专家



黄建钢

委员

海洋安全专家

浙江省社科二级教授

浙海大浙江舟山群岛新区研究中心

(CZZC)首席专家

北京大学政治学博士



陈斌

委员

中国非传统安全论坛秘书长

圣皮耶国际安全中心主任

广东印太和平与发展研究院副院长

暨南大学国际关系学博士

# 顾问团队



**Ritu Agarwal**  
经济安全专家  
尼赫鲁大学国际研究院东亚研究中心副教授  
德里大学政治科学系博士



**Keven E. Bermudez**  
国际人道主义救援专家  
联合国儿童基金会顾问、“好邻居”组织创始人  
医学博士



**高剑波**  
信息安全专家  
北京师范大学地理学部教授、博导  
UCLA 电子信息工程博士



**胡靖**  
粮食安全专家  
华南师范大学教授  
“三农”与城镇化研究所所长  
中国人民大学经济学博士



**Mohd. Aminul Karim**  
区域安全合作专家  
孟加拉国独立大学商学院教授  
国际政治科学协会会员  
印度达卡大学博士



**刘国柱**  
非传统安全理论专家  
浙江大学世界史所教授、博导  
浙江大学非传统安全研究中心研究员  
南开大学历史学博士



**Yannis A. Phillis**  
产业安全专家  
克里特科技大学校长  
加利福尼亚大学洛杉矶分校动态系统控制博士



**谌新民**  
人口安全专家  
华南师范大学经管学院教授  
广东省人民政府省长决策顾问专家  
暨南大学经济学博士



**成锡忠**  
海外利益保护专家  
西南政法大学非传统安全研究所特聘教授  
北京中安华盾咨询服务有限公司常务顾问  
西南民族大学国家民委东南亚研究中心特聘研究员



**Chris Hadley**  
社会安全专家  
浙江大学非传统安全管理专业博士



**何一平**  
经济安全专家  
广东国际经济协会原执行会长  
广东省政协经济委原副主任  
广东省广业集团有限公司原董事长



**李晓峰**  
经济安全专家  
广东外语外贸大学经贸学院教授  
博士与博士后导师  
复旦大学博士后



**林坚**  
文化安全专家  
人大国家发展与战略研究院研究员  
社会系统工程研究中心主任  
中国人民大学哲学博士



**Filippou Proedrou**  
能源安全专家  
南威尔士大学研究员  
色雷斯民主大学能源学博士





**Jeffrey Reeves**  
文化安全专家  
加拿大亚太基金会副总裁  
伦敦政治经济学院国际关系专业博士



**Syed Hussain Shaheed Soherwordi**  
恐怖主义问题专家  
白沙瓦大学国际关系系主任，教授  
爱丁堡大学博士



**Kate Tulenko**  
公共卫生安全专家  
Corvus 医学咨询公司首席执行官兼创始人  
约翰斯·霍普金斯大学医学院医学博士



**Johannes Urpelainen**  
能源安全专家  
约翰霍普金斯大学 SAIS 教授  
密歇根大学政治学博士



**Vlado Vivoda**  
能源安全专家  
昆士兰大学可持续矿产研究院研究员  
弗林德斯大学国际关系博士



**余乃忠**  
《全球非传统安全观察》特约编辑  
长沙理工大学马克思主义学院教授  
中国人民大学哲学博士



**于铁军**  
国际安全理论专家  
北京大学国际关系学院国家安全学系主任，教授  
北京大学国际安全与和平研究中心主任  
北京大学国际战略研究院副院长  
北京大学国际政治专业博士



**姚羽**  
网络安全专家  
东北大学教授，博导  
国家重点研发计划会评专家  
国家 863 高科技计划会评专家  
东北大学计算机学院博士



**张金生**  
贸易安全专家  
深圳市世贸组织事务中心原主任  
中国社会科学院高级研究员  
经济学博士、高级经济师



**赵英**  
产业安全专家  
中国社科院工业经济研究所原主任  
中国社会科学院大学教授



**周树伟**  
社会安全专家  
广东国际经济协会高端智库专家  
广东省人民政府参事室特约研究员  
广东省商务厅原副巡视员



**朱新光**  
社会安全专家  
上海师范大学哲学与法政学院教授  
东南亚研究中心主任  
南京大学国际关系专业博士

# 研究员团队



**艾尚乐**  
金融安全研究员  
暨南大学国际关系学博士  
暨南大学应用经济学博士后



**程永林**  
金融安全高级研究员  
广外广东国际战略研究院教授  
暨南大学国际关系学博士  
复旦大学金融学博士后



**樊守政**  
恐怖主义问题高级研究员  
中国人民公安大学副教授  
南京大学法学博士



**侯颖**  
社会安全研究员  
暨南大学博士后  
澳门大学国际关系学博士



**晋继勇**  
公共卫生安全高级研究员  
上海外国语大学国际关系与公共事务学院  
教授、副院长、博导  
复旦大学国际关系博士  
浙江大学公共管理学院博士后



**Ilan Kelman**  
风险与减灾研究员  
剑桥大学哲学博士  
伦敦大学风险与减灾研究所教授



**李佳**  
文化安全研究员  
浙江大学外国语言文化与国际交流学院  
副教授  
浙江大学管理学博士



**陈永品**  
非传统安全治理研究员  
广州开发区人才工作集团有限公司董事长  
中国科学院环境科学博士



**陈玉梅**  
网络安全高级研究员  
电子高级工程师  
暨南大学政务大数据开放与社会创新创业  
研究中心主任、博导  
澳门科技大学管理学博士



**侯建雄**  
海外利益保护特聘研究员  
广东国际经济协会常务副会长  
广东世能电力设备集团有限公司董事长  
广东省重大行政决策咨询论证专家



**黄永弟**  
“一带一路”非传统安全风险研究员  
广东金融学院公共管理学院副教授  
广东金融学院粤港澳大湾区城市治理研  
究所所长



**Irfan Ullah Khan**  
人口安全研究员  
浙江大学国际关系专业硕士  
浙江大学非传统安全管理专业博士候选人



**李方芳**  
全球健康与可持续发展研究员  
红十字国际委员会全球健康外交顾问  
阿姆斯特丹大学和巴塞罗那国际健康研  
究所双博士



**李乾**  
海洋安全助理研究员  
中山大学国际关系学院博士候选人



**廖丹子**  
非传统安全理论高级研究员  
浙江省数字安防与非传统安全研究院特邀研究员  
浙江大学非传统安全管理专业博士



**刘凤元**  
金融安全高级研究员  
华东政法大学资本市场研究中心主任  
国际金融法律学院教授



**刘金山**  
经济安全高级研究员  
暨南大学投资咨询（研究）中心主任  
经济学院教授、博导  
中国人民大学经济学博士



**刘天阳**  
非传统安全治理研究员  
武汉大学政治与公共管理学院副研究员  
澳大利亚墨尔本大学哲学博士



**刘元玲**  
气候安全高级研究员  
中国社科院美国研究所美国经济研究室助理研究员  
中国人民大学国际关系学博士



**卢矜灵**  
东南亚地区安全研究员  
广西民族大学东盟学院越南语信息员



**麦方**  
财政安全高级研究员  
广东省人大常委会立法咨询专家



**Bakirov Maksatbek**  
中亚地区安全研究员  
吉尔吉斯奥什国立大学硕士  
浙江大学非传统安全管理专业博士



**莫有恒**  
海洋安全助理研究员  
武汉大学国际法学博士候选人



**覃胜勇**  
公共卫生安全高级研究员  
中山大学医学国际合作办公室主任  
暨南大学国际关系学博士



**Imran Ali Sandano**  
非传统安全理论研究员  
巴基斯坦信德大学国际关系学助理教授  
浙江大学非传统安全管理专业博士



**Luis L. Schenoni**  
拉美安全研究特邀研究员  
伦敦大学学院安全研究助理教授  
圣母大学政治学博士



**汤取安**  
海外利益保护特聘研究员  
中城卫保安集团原国际部副总经理  
国际注册信息系统安全专家（CISSP）  
中国国家注册高级保卫师



**Diana Toimbek**  
非传统安全理论研究员  
哈萨克斯坦国际研究实验室高级专家  
浙江大学非传统安全管理专业博士





王彥兴

社会安全研究员  
广东省惠州市府办政策研究员  
暨南大学国际关系学博士



王新和

北极问题高级研究员  
青岛市社会科学院国际问题研究所副研究员  
中国人民大学国际关系学院博士



王卓

社会安全高级研究员  
四川大学公共管理学院教授  
国家社科基金重大项目首席专家  
中国西部反贫困研究中心主任  
西南财经大学法学博士



谢法浩

社会安全研究员  
暨南大学应用经济学博士后  
暨南大学国际关系学博士



谢贵平

边疆安全治理高级研究员  
国家社科重大招标项目首席专家  
浙江大学中国西部发展研究院教授、博导  
浙江大学非传统安全与和平发展研究中心副主任  
浙江大学非传统安全管理专业博士



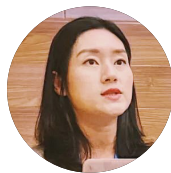
许涛

中亚地区安全高级研究员  
国务院发展研究中心中亚研究室主任  
研究员、博导  
莫斯科国立大学博士



张建华

贸易安全助理研究员  
广东外语外贸大学经贸学院博士生



章雅荻

移民治理方向研究员  
重庆大学新闻学院讲师  
浙江大学非传统安全管理专业博士



赵欣

海外利益保护特聘研究员  
广东信良兆诚律师事务所主任  
广东法学律师研究会副会长



郑先武

区域合作安全高级研究员  
南京大学国际关系研究院副院长、教授、博导  
南京大学国际关系史博士



周龙

人口安全研究员  
广外国际关系学院外交系主任，副教授  
暨南大学国际关系学博士



周木亮

经济安全高级研究员  
广州商务局国际招商处处长



钟晓君

经济安全研究员  
广东技术师范大学副教授，硕士生导师  
财经学院商务系主任，产业经济研究所所长  
暨南大学经济学院经济学博士



周燕萍

贸易安全助理研究员  
广东外语外贸大学经贸学院博士生



周章贵

资源安全高级研究员  
浙江大学非传统安全与和平发展研究中心国际水资源安全研究所所长  
浙江大学非传统安全管理专业博士



邹冠炀

公共卫生安全高级研究员  
广州中医药大学教授  
英国爱丁堡玛格丽特女王大学博士

# 1 智库追踪

## 外国援助不能阻止非法移民

### ■ 社会安全：非法移民问题

Max Primorac, 美国传统基金会道格拉斯·艾利森外交政策中心主任。

由于大量非法移民的涌入以及其带来的毒品和人口贩运问题，对美国社会安全产生了较大影响，为缓解该问题，两年多前，美国副总统卡马拉哈里斯就开始启动她的“根本原因”战略，以阻止从中美洲过境的非法移民流入美国，该战略倡议的核心是一项 10 亿美元的外国援助计划，通过援助尽力减轻非法移民来源地的贫困，其最终目的是减少非法移民进入美国。但是，该倡议未能阻止移民的大量涌入，美国的援助资金进入中美洲后，当地政

府滥用资金，并未能解决贫困等社会问题，反而加剧了社会矛盾，这造成了更多移民流出。这表明执行移民法、恢复区域边界协议等出入境物理障碍是阻止非法移民及其伴随的毒品贩运和人口贩运的必要工具。因此，美国政府必须制定合理的政策以缓解非法移民的涌入，尽力保障社会安全。

来源：  
*Foreign Aid Won't Stem Illegal Immigration* | Heritage  
[https://www.heritage.org/immigration/commentary/foreign-aid-wont-stem-illegal-immigration\(2023-4-21\)](https://www.heritage.org/immigration/commentary/foreign-aid-wont-stem-illegal-immigration(2023-4-21))

## 海地的帮派统治和杀戮

### ■ 社会安全：大规模暴力问题

Mark A. Green, 美国威尔逊中心总裁兼首席执行官。

目前，海地国内的暴力冲突和紧张局势正在加剧，多达两百个帮派正在瓜分首都太子港，已经波及到曾经较为平静的地区，成千上万的流离失所。帮派暴力在海地并不新奇，尤其是在 2021 年前总统约韦内尔·莫伊兹被暗杀后，情况变得更加恶劣。大规模暴力频发既中断了海地获得日常食物的能力，又阻碍了粮食救济的提供，海地的饥饿警报已然被提高到最高级别。此外，暴力还影响了该地卫生部门，海地面临较为严重社会性

公共卫生安全问题。暴力、自然灾害和政治动荡已经困扰海地数十年，海地的严重的社会安全问题严重影响国民的正常生活，因此，在海地无法自主解决问题的情况下，国际社会有必要对海地提供适当支持援助，以缓解海地目前面临的严重社会问题。

来源：  
*Gang Rule, Gang Killings in Haiti* | Wilson Center  
<https://www.wilsoncenter.org/blog-post/gang-rule-gang-killings-haiti>  
(2023-4-25)

## 全球粮食安全面临威胁

### 资源安全：粮食安全

Manuel Otero, 美国威尔逊中心演讲嘉宾、美洲农业合作研究所 (IICA) 所长。

在极端气候事件更频繁的背景下，由于 2020 年以来持续存在的拉尼娜现象，南美洲连续第三年经历一个世纪以来最严重的一次干旱，受影响最为严重的国家为世界产粮大国：阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭。气候危机造成该地区农业生产损失，直接影响全球粮食市场和全球粮食安全。干旱直接影响粮食生产，所产生的包括作物产量下降、未收割面积下降、作物健康和质量下降在内的一系列恶劣影响，反过来又增加了农业部门未来的脆弱性，气候危机使得粮食问题陷入恶性循环。因此，为应对粮食危机，至关重要的一项是引导努力适应，保

证粮食生产系统的复原力，并保持粮食安全所需的生产水平。然而，粮食生产水平只是气候挑战的一部分，严重的干旱还影响国民经济，降低小城镇和村庄人民的生活质量。应对全球气候变化以及日益严重的粮食危机，必须加强解决全球粮食、营养和环境安全问题的努力，更重要的是，这些气候变化行动应该要加强国际合作，不让任何国家掉队。

来源：

*A Threat to Global Food Security | Wilson Center*  
[https://www.wilsoncenter.org/blog-post/threat-global-food-security\(2023-4-21\)](https://www.wilsoncenter.org/blog-post/threat-global-food-security(2023-4-21))

## 零排放电动汽车是一种幻想

### 资源安全：能源安全

Diana Furchtgott-Roth, 美国传统基金会能源、气候和环境中心主任。

拜登政府坚持授权电动汽车购买法案能够减少气候变化，但是，实际上，将生产和驱动电动汽车电池所需的排放加起来时，电动汽车可以产生比汽油动力汽车更多的碳排放，并且有可能消耗更多的资源。根据美国环境保护局提供的数据，到 2032 年，67% 的新车销售将是电池供电的电动汽车，而在 2022 年这一比例不到 6%。但是，相关研究指出纯插电式电池驱动汽车产生的排放量比混合动力汽车多，

甚至比一些传统的内燃机汽车还要多。电动汽车的电池使用化石燃料充电，生产电池的过程中会导致大量碳排放，据美国称，中国 83% 的能源来自化石燃料。此外，开采电池矿物会造成环境破坏。因此，电池驱动的车辆通常会增加而非减少碳排放。

来源：

*Emissions-free Electric Vehicles Are a Fantasy | Heritage*  
[https://www.heritage.org/environment/commentary/emissions-free-electric-vehicles-are-fantasy\(2023-4-21\)](https://www.heritage.org/environment/commentary/emissions-free-electric-vehicles-are-fantasy(2023-4-21))

## 气候变化如何影响中东和北非地区？

### 生态安全：气候变化

Khalil Abu Allan, 美国威尔逊中心中东计划、环境变化与安全计划变革推动者青年研究员；  
Eslam A. Hassanein, 美国威尔逊中心中东计划、环境变化与安全计划变革推动者青年研究员；  
Gokce Sencan, 美国威尔逊中心中东计划、环境变化与安全计划变革推动者青年研究员；  
Neeshad Shafi, 美国威尔逊中心中东计划、环境变化与安全计划变革推动者青年研究员。

由于全球气候变化，中东和北非地区面临严重的脆弱式模式。气候变化将影响巴勒斯坦领土上大多数经济部门，尤其是水部门，在这些相对贫穷落后的地区和国家，由于处理设施有限，高温和过量降水可能威胁饮用水的供应和质量。降水量下降不仅加剧巴勒斯坦水需求危机，同时也将严重影响农业粮食生产，粮食危机出现的概率激增。对于埃及来说，缺乏足够的财政资源仍然是应对气候灾害的主要障碍。埃及是最容易受到气候变化影响的国家之一，没有充足的资金，埃及政府就无法同时实现应对危机与建立气候韧性两个目标，即无法

自主解决气候危机。土耳其面临最紧迫的气候挑战就是干旱风险上升，干旱将危及粮食、水和能源安全，并够成公共卫生威胁并损害土耳其的生态系统。中东和阿拉伯地区面临更为严重的气候风险，该地区气温上升的速度几乎是世界其他地区的两倍，当极端天气和气温结合在一起时，后果会成倍增加，阿拉伯地区的人口将更加脆弱，面临生活条件严重恶化而被迫离开该地区的风险大大增加。

来源：

*How is Climate Change Affecting MENA? Local Experts Weigh in* | Wilson Center  
[https://www.wilsoncenter.org/article/how-climate-change-affecting-mena-local-experts-weigh\(2023-4-20\)](https://www.wilsoncenter.org/article/how-climate-change-affecting-mena-local-experts-weigh(2023-4-20))

## 相较于其他高收入国家，加拿大国民享有高水平的环境质量

### 生态安全：气候安全

Elmira Aliakbari, 加拿大弗雷泽研究所自然资源研究主任；  
Julio Mejia, 加拿大弗雷泽研究所初级政策分析师。

根据弗雷泽研究所发表的一项对经合组织 34 个高收入国家的新研究，相较于世界上大多数富裕和清洁国家，加拿大的环境记录表现十分出色。值得关注的是，加拿大在空气质量方面表现显著突出。由于地理位置和气候等不可控因素，加拿大无可避免在某些特定指标上排名靠后。但是，几乎所有高收入经合组织国家在大部分指标上表现良好，尽管加拿大在某

些指标上排名靠后，国家之间的差距很微小。总而言之，相较于其他高收入国家，加拿大国民仍然享有较高水平的环境质量。

来源：

*Canadians enjoy high levels of environmental quality relative to other high-income countries* | Fraser Institute  
[https://www.fraserinstitute.org/article/canadians-enjoy-high-levels-of-environmental-quality-relative-to-other-high-income-countries\(2023-4-20\)](https://www.fraserinstitute.org/article/canadians-enjoy-high-levels-of-environmental-quality-relative-to-other-high-income-countries(2023-4-20))



## 拜登上任以来，美国人是如何每月减薪的？

### ■ 经济安全：通货膨胀率高

EJ Antoni, 美国传统基金会数据分析中心区域经济研究员。

目前，由于通货膨胀持续存在，美国工人已经连续 24 个月减薪，并且美国家庭平均每年损失的收入超过 7000 美元。支出、借贷和大量印发美元与美国人的灾难性损失存在直接联系，并且这些不受控制的成本将赤字推至历史新高，并将债务推高至 31 亿万美元，美国国内经济的发展遭受严重冲击。根据美国劳工统计局的数据，自拜登上任以来，平均每周收入增长 9%，但同期消费者价格上涨了 14.9%，最终结果就是，在拜登的领导下，美国实际受益下降了 5.1%。美国通货膨胀率持续存在并且

在增大，严重影响了美国家庭的收入和购买力。此外，通货膨胀下的债务压力也导致银行业危机。因此，美国国会必须要正视社会通货膨胀率过高以及债务问题，出台合理政策措施，妥善解决国内经济发展问题。

来源：

*How Americans Have Taken a Pay Cut Every Month Since Biden Took Office |Heritage|*  
[https://www.heritage.org/debt/commentary/how-americans-have-taken-pay-cut-every-month-biden-took-office\(2023-4-21\)](https://www.heritage.org/debt/commentary/how-americans-have-taken-pay-cut-every-month-biden-took-office(2023-4-21))

## 父母的噩梦：华盛顿州法案向“不支持”跨性别者的父母隐藏离家出走的孩子

### ■ 文化安全：跨性别问题

Sarah Parshall Perry, 美国传统基金会埃德温·米斯三世法律和司法研究中心高级法律研究员。

不久前，美国华盛顿州民主党人通过一项关于跨性别的法案，该法案将庇护“性别转变”的孩子免受父母监管，离家出走的跨性别孩子将被合法隐瞒。该法案不仅巩固了华盛顿作为离家出走孩子的“庇护州”的地位，并且随着外来移民的涌入，该州还需要投入大量财政资金以建立支持无家可归青年预防和保护办公室。尽管民主党参议员将该法案定位为在家庭环境“不支持”时寻求获得“安全住所”的未成年人的必要保护，但是，随着此类法案的数量逐渐增

加，不仅损害儿童的人身权利，而且对父母权利具有极大的破坏性，这与美国宪法中“保护父母抚养和指导子女的权利”形成严重冲突。美国政府必须正视此种州法案，谨慎对待跨性别儿童以及正视父母对于子女的权利。

来源：

*Stuff of Parents' Nightmares: Washington State Bill Hides Runaway Kids From Transgender- "Unsupportive" Parents |Heritage|*  
[https://www.heritage.org/gender/commentary/stuff-parents-nightmares-washington-state-bill-hides-runaway-kids-transgender\(2023-4-18\)](https://www.heritage.org/gender/commentary/stuff-parents-nightmares-washington-state-bill-hides-runaway-kids-transgender(2023-4-18))

## 联邦政府持续削减碳税

### 经济安全：税收问题

Tegan Hill, 加拿大弗雷泽研究所高级经济师;  
Elmira Aliakbari, 加拿大弗雷泽研究所自然资源研究主任。

近期，在财政预算上，加拿大特鲁多政府推出了一系列新政策，包括大约 800 亿美元的绿色税收抵免和补贴以及数十亿美元的直接投资，该项措施旨在减少碳排放并积极推动加拿大向“清洁经济”的强制转型。但是，这些新政策所包含的减排方法与政府原本的碳税相矛盾，较为低效，并且损害经济发展。尤其是在加拿大未来几十年的经济增长前景比较悲观的情况下，政府必须明智地使用资源和税收，同时密切关注经济增长和生活水平。尽管碳税被普遍认为是减少温室气体排放最有效的方法，但是，特鲁多政府碳税政策设计存在较大问题，

税收定价过高在有效限制温室气体排放的同时，其经济成本已然超过经济受益。碳税将带来更高的成本从而降低加拿大的生活水平。碳税无疑是控制温室气体排放的有效措施，但是，特鲁多政府目前的政策出现错误，若继续将碳税与越来越多的法规和补贴相结合，不仅会破坏税收的成本受益，同时还会损害经济。

来源：  
*Federal government continues to short-circuit its own carbon tax | Fraser Institute*  
[https://www.fraserinstitute.org/article/federal-government-continues-to-short-circuit-its-own-carbon-tax\(2023-4-21\)](https://www.fraserinstitute.org/article/federal-government-continues-to-short-circuit-its-own-carbon-tax(2023-4-21))

## 家长能够选择退出以“唤醒”学校

### 文化安全：教育安全

Michael Zwaagstra, 加拿大弗雷泽研究所高级研究员。

根据国际评估计划（PISA）测试结果显示，在学术成就方面，加拿大显然存在不足。其他 G7 国家学生在数学、科学以及阅读方面的分数较为稳定或有所提高的情况下，加拿大的分数却是逐年下降，其中数学下降幅度是最大的，与此同时，学生在客观科目学业上继续落后，这引起了所有父母的关注。但是，相关公立学校领导却把关注点放在意识形态培养方面，尤其是系统性种族主义和异性恋主义危险的持续课程上。在这种情况下，父母为孩子择校比以

往任何时候都更加重要，同时，越来越多证据表明，许多父母不满公立学校正在做的事情。若要避免更多学生外流，相关公立学校领导必须认真对待父母的担忧，在政治教育上应该坚持中性，并且，应该为所有学生提供出色的学术教育。

来源：  
*Parents should be able to opt out of 'woke' schools | Fraser Institute*  
[https://www.fraserinstitute.org/article/parents-should-be-able-to-opt-out-of-woke-schools\(2023-4-18\)](https://www.fraserinstitute.org/article/parents-should-be-able-to-opt-out-of-woke-schools(2023-4-18))

# 2 前沿研究

## 难民面临风险： 英国媒体以性别和种族为底色的安全化叙事

Harriet Gray、Anja K Franck

近年，难民移徙以日益安全化。文章研究了种族化和性别化的考虑变量，这些变量使移民环境的安全化问题成为可能。文章认为在所谓欧盟难民危机期间，移民的安全化是通过种族化、男性化威胁和种族化、女性化的脆弱性相互交织表现形成的。

本文首先研究了 2015 年在英国报纸文章中围绕所谓难民危机的报道中将难民描述为处于危险之中的性别和种族化逻辑。而安全化作为一种“言论行为”，媒体框架起着重要作用。文章认为出现在媒体框架中的证券化举措是通过难民威胁和脆弱性的相互依赖实现的，这使文章能够理解媒体如何既表达对难民困境的同情，又表达对其的恐惧。

其次，文章将难民视为媒体运用“殖民现代性”话语塑造的媒体表现。许多安全化理论忽视了种族问题，使其本身已经建立在可理解的立场上。由于这种支撑殖民现代性的种族化逻辑，非白人人口就容易被解读为威胁和暴力，这并不是“从正常的自由主义政治到特殊措施的实际转变”。

本文认为安全叙事不应被解读为对特殊情况的破裂，而应被解读为现代殖民欧洲计划不可或缺的叙事产物。女权主义后殖民学者描述了殖民现代性项目是如何通过对性别身份、性别关系和其不平等性而形成的，许多威胁对象也被公开地形容为妇女和儿童，二避开了男性群体。

本文主要探讨了脆弱性和威胁在性别和种族交织在一起的表现，这也反映了支撑殖民现代性的逻辑。当代现代性背后的暴力形式是通过种族化脆弱性的概念展现的，并且这种种族化脆弱性和威胁的表现是通过性别表述的。当假设难民作为一个具有威胁性的群体时，处于危险之中的脆弱性会使得男性和女性难民都变得不安全。

来源：

*Refugees as/at risk: The gendered and racialized underpinnings of securitization in British media narratives* *Security Dialogue* (2019), Vol. 50(3) 275–291  
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0967010619830590>

编译：许汶

# 微生物疾病探析：对巴基斯坦非传统安全威胁

Abdul waheed, Dr. Muhammad Umar, Ayesha Alam, Qaiser Iqbal

文章首先指出可传染疾病是非传统安全研究中受到关注的新兴问题之一。此前，大流行病通常与特定地区息息相关，如今由于全球人口交叉密集、通信和技术进步带来的全球化发展，一国的卫生问题可能会外溢到其他地区。因此，不管是富裕国家还是发展中国家的政策制定者都更加重视公共卫生安全，将健康问题同国家安全问题紧密相连。巴基斯坦饱受自然灾害及后果的冲击，疟疾、脊髓灰质炎、登革热等微生物传播疾病的冲击，面对较为严峻的非传统安全威胁挑战。

文章认为巴基斯坦作为一个发展中国家，由于卫生服务基础较差，受微生物疾病的影响较为严重。如果和其他国家相比，巴基斯坦目前的医疗健康系统的结构和功能远远低于国际标准，在190个国家中排名第122，脆弱的医疗卫生体系对整个国家的安全构成威胁。此外，巴基斯坦各地区经济和环境问题的恶化加速了传染病的传播速度，进一步突出微生物疾病对巴基斯坦的威胁。

文章接着在定性分析框架中，采取描述性方法对在巴基斯坦流行的微生物疾病分类，分别介绍疟疾、脊髓灰质炎、登革热、艾滋病和

新冠病毒在巴基斯坦蔓延的现状、大规模流行的传染时间、造成的人员经济损失等信息。作者认为国内缺少消除各类微生物疾病的政治决心、巴基斯坦频繁的洪水为蚊子传播疾病提供适宜的环境和疫情防治工作不到位均是巴基斯坦无法妥善应对上述疾病冲击的重要原因。

文章最后指出气候变化是巴基斯坦在未来应对传染病威胁的又一挑战。极端气候事件的频发进一步放大巴基斯坦卫生保健系统的薄弱，导致各类微生物疾病病例的增加。微生物疾病不仅对人民生命安全造成威胁，还对当地经济、人口和社会都造成负面冲击。为保证巴基斯坦的和平与稳定，执政当局者需要建立适当机制应对微生物疾病引发的非传统安全威胁，此外还必须加强国内外的合作，加大本国疫苗部门的投资，改善和加强国家卫生系统。

来源：

*An Analysis of Microbial Diseases: A Non-Traditional Security Threat To Pakistan*  
*Journal of Positive School Psychology (2022), Vol.6, No.9, 5364-5378.*

编译：尹金灿



## Dr. Maha Ghazi: 外国武装分子及其家属的挑战：遣返、改造和恐怖主义的安全威胁

尽管在 2019 年遭受了重大军事打击，伊斯兰国 (ISIS) 在扩大活动范围的同时仍通过将战术转向游击战和叛乱，从而展示出了韧性和适应性。该组织仍存在于伊拉克和叙利亚部分地区，而且圣战恐怖组织在世界许多地区仍然活跃，包括非洲的撒哈拉地区和中亚的阿富汗，在那里进行间或的袭击。

滞留在叙利亚和伊拉克的外国恐怖分子及其家属，对于应对恐怖主义威胁的国家构成了重大挑战。这些恐怖分子中的许多人已经被极端化并接受过战斗和恐怖主义战术的训练，使得他们在返回祖国后成为潜在的安全风险。

从营地和监狱中招募和重组的机会仍然很高，最近在叙利亚北部发生的致命地震就证明了这一点，该地震导致位于土耳其边境附近的 Rajo 镇的

一座监狱设施严重受损，其关押着的大约 2000 名犯人中，有 65% 左右被认为是 ISIS 武装分子，约有 20 名 ISIS 囚犯越狱，突显了解决外国恐怖分子问题的迫切性以及释放他们会带来的袭击风险，构成了重大的安全威胁。这种事件并非个例，因为 ISIS 武装分子在 2022 年 2 月 3 日就袭击了叙利亚东北部城市哈塞克的一所监狱，控制了几座牢房并释放了数百名囚犯。

叙利亚东北部的难民营和拘留设施仍然存在，如果紧急局势得不到解决，将会带来人道主义、法律和安全风险。此外，还存在对外国恐怖分子的子女命运的担忧，其中许多人在叙利亚出生，无国籍并存在身份和归属感的法律问题，长远来看，这可能构成巨大威胁。

伊拉克将叙利亚阿尔荷尔 (Al Hol) 难民营 500 多名居

民 (154 个家庭) 遣返到摩苏尔市的一个改造中心，该营地容纳了疑似 ISIS 的亲属。一些国家，如中亚的哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和科索沃等，已经在处理遣返问题上做出了良好的努力，而大多数西方国家对于遣返本国公民一直犹豫不决，担心他们可能构成安全隐患。例如，丹麦议会在 2019



## 特邀学者



Dr. Maha Ghazi 是摩洛哥极端主义和暴力观察组织 (OMEV) 的执行委员会成员，也是华盛顿特区国际暴力极端主义研究中心 (ICSVE) 的研究员。她在反暴力极端主义和预防暴力极端主义 (CVE/PVE) 方面拥有超过五年的经验，目前在美国国际开发署 (USAID) 担任研究员。作为专题专家，她曾参与北约战略方向南方枢纽 (NATO Strategic Direction-South Hub) 研究“儿童在中东和非洲恐怖主义组织中的角色”的项目。

由于“伊拉克和叙利亚伊斯兰国”(ISIS) 在伊拉克和叙利亚持续构成威胁，并且外国武装分子已将战术转向游击战和叛乱从而表现出了韧性和适应性，这些武装分子及其家属带来了恐怖主义风险的挑战，对此国际社会仍在探索应对方法。针对这些议题，SPCIS 对 Dr. Maha Ghazi 就理解目前世界该如何应对恐怖主义的风险与挑战进行了独家访谈，希望了解她如何从土耳其以及叙利亚面临的震后重建中提出并总结恐怖主义的风险以及法律上的改革建议。

年 2 月通过了一项法律，如果双重国籍的丹麦公民被判犯有与恐怖主义有关的罪行或其他严重罪行，允许政府剥夺其丹麦公民身份。媒体夸大了英国的 Shamima Begum 案件，因为她在 15 岁时离开英国加入了叙利亚的 ISIS，并于 2019 年被取消了英国公民身份。

然而，在本国遣返和起诉外国武装分子是防止他们成为长期安全威胁的最有效方式。但是在采取任何严肃的遣返措施之前，必须制定全面的行动计划，并衡量各机构是否准备好处理遣返者，特别是那些受过军事训练的遣返者。目前，当地脱离接触、去极端化、改造和重返社会的的项目在全球范围内收效甚微。这些干预措施缺乏对于性别方面的准确认知，也存在“歧视个别性别”的问题。

未成年人（以及当前的青少年）的情况是独特的，需要尤其关注儿童的心理方面。2017 年的联合国安理会第 2396 号决议和全球反恐论坛 (GCTF) 框架提供了应对未成年人的最佳实践。人权观察组

织发布的一份名为“我的孩子也只是个孩子”(My Son is Just Another Kid) 的报告发现，尽管这些儿童在战争区经历了变故并且基于西方国家返回儿童的故事，许多儿童渴望返回学校，并恢复正常的童年活动。

翻译：巢未、徐霏垚

# Katarína Mäkká: 需对俄亥俄事故的负面后果进行 详细分析

**根**据 Katarína Mäkká 的观察，她分别从事故预防和事故救援应急两个角度对此进行分析。

事故预防——美国危机管理体系被全球理解为危机管理实体的综合体系，而且这是一个可以管理危机事件的各个阶段并将其负面后果最小化的措施体系。然而，尽管有完善的预防计划，危机事件还是会发生。

应急反应——事故发生后不久，当局开始疏散该地区，因为有毒物质可能会释放到空气中。几天后，他们决定从火车上的水箱中排出化学物质，并在专家的监督下焚烧。然而，在燃烧泄漏物质的情况下，这是两个糟糕的选择。如果当局不采取行动，就有可能发生爆炸，造成更大的破坏和更大的规模。应急反应的缺点

是当局过早地允许居民返回受灾地区。在居民返回家园之前，应当对城镇的任何水污染进行详细深入的控制测量，然后对水源和居民的个人水源进行测试，这其中也应包括空气污染监测。空气和水的监测应该使用更详细和重复的方法来进行，以使负责部门明确在告诉居民空气和水是安全的时候是否有足够的支撑。

根据当局的意见，该市有毒物质的情况是稳定的，但 Katarína Mäkká 不认为这一测量是充分的。通过一次性监测来评估情况是不可能的，空气、水和土壤的情况需要进行长期且定期的分析。再者，当局已经允许撤离人员返回家园。但如果对二恶英进行监测，环境就不能确保是安全的。一次性评估情况也是不可能的。

关于未来的事故预防，

Katarína Mäkká 在风险和安全方面进行研究，并获得该领域的博士学位。她现就职于捷克 Žilina 大学安全管理系，主要方向为风险评估、危险物质、事故分析。她的著作包括：《监测和追踪医疗设施中人员的移动和接触》，《使用软件工具在公路隧道中设计智能视频监控系統》，以及《使用安全管理原则对加油站进行环境风险评估：以斯洛伐克共和国为例》。

当地时间 2023 年 2 月 3 日晚，一列运载有毒化学物质的火车在俄亥俄州东部脱轨并引发火灾。列车共有 20 节车厢载有毒物质，其中一半车厢脱轨，许多车厢载有氯乙烯。这一事件及其后续发展和潜在影响引起了广泛关注。中心就俄亥俄州火车脱轨事件暴露出的美国应急管理系统的主要缺陷问题采访了 Katarína Mäkká。



Katarína Mäkká 提出，模型计算将有助于更好地准备处理事故，并最大限度地减少事故对人类生命健康、财产和环境的负面影响，主要好处是对事故后果有一个现实的认识。应急管理涉及在处理紧急事件时需要监测和考虑的许多因素和变量。随着这些变量和因素的增加，人类对这个原因的判断并

不是最佳的。使用模拟紧急情况后果的工具可以更快地作出决策，从而更快地对出现的危机现象作出反应。

Katarína Mäkká 建议，在像俄亥俄事故这样的事件中，人们对事件的负面后果进行详细的分析，以提高人类的安全和最大限度地减少对环境

的破坏。用一次性监测来评估事故发生后的情况也是不足够的，人们对空气、水和土壤进行长期定期分析，而这些都与高昂的财务成本有关。

翻译：周雅淇



4  
研究员专栏樊守政：  
中国与东盟国家反恐合作的问题  
与路径选择

2023年是“一带一路”倡议提出10周年。10年来，中国与东盟国家在经贸领域合作不断深入，与此同时，恐怖主义给“一带一路”合作带来的威胁也日益凸显。习近平总书记在2021年11月22日宣布建立中国东盟全面战略伙伴关系时强调，本地区还面临各类非传统安全挑战，要坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，深化反恐、海上联合搜救和演练、打击跨国犯罪、灾害管理等领域合作。讲话明确了反恐已成为非传统安全领域合作的首要任务，并将加强与东盟国家的反恐合作以保障“一带一路”顺利实施作为中国周边外交的优先方向。深化反恐、打击

跨境犯罪等合作，对中国与东盟国家践行全面战略伙伴关系具有重要的现实意义。本文分析了中国与东盟国家反恐合作的特点、问题与挑战，通过探索区域主义和集体行动理论在合作领域的应用，试图为未来双边反恐合作提供语境、理据与思路参考。

中国与东盟国家反恐  
合作特点

冷战结束后，中国与东盟国家反恐合作历程大致可分

为三个阶段。第一阶段是探索反恐合作阶段（1991—2002年），恐怖主义仅作为跨境犯罪的一部分，未引起足够重视；第二阶段是突出反恐合作阶段（2003—2021年），恐怖主义逐步从跨境犯罪中剥离并提升至非传统安全首位威胁；第三阶段是升级反恐合作阶段（2022年至今），强调进一步深化反恐领域的合作。通过对三个阶段中与反恐合作相关的内容梳理发现，双方合作层次不断深化，领域不断拓展，

在发展演变过程中呈现如下特点。

**（一）反恐已发展成为非传统安全合作优先事项。**“9·11事件”发生前，东盟并没有将恐怖主义视为威胁话题，甚至很少提到恐怖主义。“9·11”之后，东盟各国开始在执行打击跨国犯罪的努力中强调应特别注重打击恐怖主义，并把恐怖主义同其他犯罪形态一起归为跨国犯罪，这一点从东盟地区论坛和东盟警察联盟推出的联合



## 研究员介绍



樊守政，中国人民公安大学教授、博士，主要研究国际反恐、反骚乱等非传统安全问题。

中国—东盟伙伴关系启动32年来，随着经贸合作的深入发展，双方在反恐合作呈现多层次推进与综合化发展趋势，但也暴露出合作缺乏实质性、执行力度不足、效率低下等问题。面对持续动荡而充满不确定性的国际局势，东南亚地区的恐怖主义威胁充满新的变数，对中国—东盟全面战略伙伴关系优先方向“区域综合经济”和“一带一路”落地项目安全构成威胁。中国—东盟反恐合作要实现突破性进展，有必要从区域主义、集体行动理论在安全合作中的创新性应用入手，分析问题产生的根源并探寻更有效的合作路径。

声明和会议纪要等文本可以看出。2002年中国与东盟国家在反恐领域全面启动合作，合作规范是《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》和《中国东盟关于非传统安全领域合作谅解备忘录》，强调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，从犯罪形态排名可以看出，这一时期对恐怖主义威胁并未引起足够重视。

2009年11月中国与东盟“10+1”打击跨国犯罪部长级会议将《非传统安全领域合作谅解备忘录》进行重新修订并续签，将“防范和打击恐怖主义犯罪”提升至非传统安全问题的首位，成为指导中国与东盟国家进行反恐合作的重要法律规范。之后，提的最多的是打造中国—东盟命运共同体中的安全合作，如澜湄合作以“政治安全合作”为标签，启动了澜湄安全合作机制中的反恐合作，表示要“加强应对恐怖主义、跨国犯罪、自然灾害等非传统安全威胁的合作，增进互信与

了解。”恐怖主义被列为非传统安全威胁之首。2021年11月中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会通过了《中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会联合声明》，在达成的政治安全合作共识中指出，“继续落实《中国—东盟非传统安全领域合作谅解备忘录》及其行动计划，共同应对恐怖主义、跨国犯罪等非传统安全威胁和挑战。”声明进一步强调，应对恐怖主义威胁已经成为中国与东盟国家在非传统安全领域政治安全合作的首选和优先事项。

**（二）合作多层次推进与综合化趋势凸显。**中国与东盟国家通过积极参与国际反恐公约以及构建大多边、小多边和双边等层次的合作机制促进以“东盟中心”等区域反恐合作，表现出“中国—东盟关系”框架内反恐合作多层次、多领域的综合化发展态势。

大多边合作是中国与东盟反恐合作的“中心”，主要体现在构建规范框架、提出行动计划等层面的合作。在这一制度框架内，中国与东盟共同推出



了多个与反恐合作相关的重要文件，主要包括2002年11月签署的《中国与东盟关于非传统安全领域合作联合宣言》、2004年1月签署的《中国东盟关于非传统安全领域合作谅解备忘录》、2005年8月签署的《关于加强东盟与中日韩首都警察局合作的北京宣言》、2017年9月将《非传统安全领域合作谅解备忘录》续期6年、2021年11月签署的《中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会联合声明》。这些法律文件体现了反恐从全面启动到发展为主要合作领域再到进一步强调共同应对的发展过程。大多边也制定了具体的行动计划，在第四份《落实中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言的行动计划（2021—2025）》所列重点领域基础上，2022年11月签署《中国—东盟全面战略伙伴关系行动计划（2022—2025）》行动计划。值得注意的是，该行动计划在确立下一步合作重点和方向基础上，首次提出开展核反恐和核技术教育等方面人员培训，进一步扩

大了双边合作范围。

小多边合作机制是中国与东盟反恐合作的“行动中心”。比较典型的是澜湄执法安全合作机制，在中方积极倡导下，自2011年历经6年发展，实现了从“案件合作”到“机制建设”再至“设立中心”的递进式、多层次互动发展过程。2018年7月1日正式运行的澜湄执法中心针对各成员国关切、需求和实际执法合作特点，推出了举办反恐预警班、建设澜湄情报信息互换平台（LMIN）、开展水陆联合反恐演练等公共安全产品，极大提升了中、老、缅、柬、泰、越执法部门联合打击恐怖主义的能力，推动了中国与东盟国家关系的重大转型。

双边合作机制是反恐合作的主要政治平台，也是行动平台。近年来中国与东盟双边反恐互动比较频繁的是中越两国公安部合作打击犯罪会议机制、中柬执法部门执法合作机制、中缅执法安全合作会议机制和中马打击跨国犯罪合作联合工作组会议机制等。2022年11月，中越签署《关于进

一步加强和深化中越全面战略合作伙伴关系的联合声明》，加强反恐成为双方深化政治安全合作和各领域执法合作的首要任务。2023年2月中柬签署的《中华人民共和国和柬埔寨王国关于构建新时代中柬命运共同体的联合声明》，进一步强调深化打击跨境犯罪、反恐等领域合作。面对严峻的国际和地区反恐形势，虽然中国与印尼共同签署了反恐磋商纪要，中菲也签署了《关于加强反恐怖主义合作的谅解备忘录》，但合作仅停留在路过对口部门互访和举办反恐培训层面。总体而言，双边合作共识的达成反过来又为大多边和小多边合作的实现打下了良好基础。

此外，全球多边、区域间和区域合作机制是中国与东盟国家实现反恐合作的重要外部推动力量。从全球多边层次看，除联合国和国际刑警组织外，区域组织为推动中国与东盟国家反恐合作提供了范例，如欧盟和上合组织。从区域间和区域合作层次看，亚太经合组织、东盟防长扩大会议、东亚峰会、

“东盟+3”打击跨国犯罪部长级会议、东盟地区论坛等合作机制在反恐合作中发挥着不同程度的外部推动作用。总的来看，中国与东盟国家构建的这些功能重叠的多边机制和安排为中国与东盟加强在反恐方面的双多边合作提供了机会。

**（三）合作伙伴关系全面升级。**2021年11月，习近平总书记在**中国—东盟建立对话关系30周年纪念峰会**上发表《**命运与共，共建家园**》重要讲话，宣布中国—东盟正式建立全面战略伙伴关系。从1991年7月开启中国—东盟对话进程到1996年建立全面对话伙伴关系及1997年的睦邻互信伙伴关系，2003年升级至战略伙伴关系，到2021年11月建立全面战略伙伴关系，体现了双边关系的不断深入和扎实进展，合作伙伴关系全面升级，代表了全球化时代深化和拓展双边关系的共同愿望和现实要求。“澜湄命运共同体”、“中国—东盟命运共同体”成为中国东盟建立全面战略伙伴关系的典型特征。这一战略伙伴关系为中国与东盟、东盟

成员国开展反恐合作提供了总体框架。

针对全面战略伙伴关系的建立，东盟各国领导人表示，东盟与中国建立对话关系30年来，双方已经发展成为最全面、最具实质内涵、最为互利共赢的战略伙伴，有力促进了东盟共同体建设，东盟与中国正式建立全面战略伙伴关系是双方关系中具有重要历史意义的里程碑，东盟愿同中方共同努力，加强推进全方位合作，为地区和平、稳定和繁荣做出更大贡献。东盟研究中心政治安全事务首席研究员乔安妮林（Joanne Lin）认为，从开启对话进程到全面战略伙伴关系名称的升级，是对对话关系深度和广度的认可，新的伙伴关系应该是有意义的、实质性的和互利的。随着这一伙伴关系的确立，未来可以“加强全面战略伙伴关系”的方式升级。

## 中国与东盟国家反恐合作中存在的问题

随着区域安全形势的变化，尤其是在“一带一路”倡议快速实施背景下，中国与东盟

国家的反恐合作要实现突破性进展，在具体执法实践中尚面临威胁观念和安全观、各国的反恐政策和法律取向不同、国家外部关系的平衡以及国家间合作框架和机制等问题的影响，出现合作不稳定的状况。

**（一）合作程序推进难，实质性有待提高。**中国东盟反恐合作实质性不足主要是由于与东盟性质有关的结构性因素造成的。东盟作为政府间国际组织，各成员国之间通过东盟方式制定政策，政策的制定建立在协商一致、尊重国家主权和不干涉内政的基础上。东盟在区域内的反恐作用主要是政策的制定者和促进者，而非执行的推动力量。在这一因素下，加之东盟国家对恐怖威胁的看法不同，与之签署协议非常之难，即便签署也需要耗时多年且难以生效，很难形成文字性的协议或条约。以双边引渡条约为例，虽说中国已与东盟8国签署了引渡条约，但签署时间分散性强、时间跨度大。如与泰国签署的时间是1993年，比马来西亚早23年；文莱和缅甸至今未与中国签署引渡条

约，整体上严重影响了多边反恐合作的效率。而且，从执法实践看，引渡条约适用几率不高，主要原因是双边引渡环节较多、程序复杂。与之类似，《东盟反恐公约》从2007年签署到2013年全面批准，历时6年，成为世界上最后一个通过此类立法的地区之一。同样，2017年10月签署的《关于建立澜沧江—湄公河综合执法安全合作中心的谅解备忘录》虽已临时适用，仍有相关国家至今尚未签署。此外，多年来中缅双边之间很少签订反恐合作协议。因为反恐具有及时性特点，上述问题严重限制了双多边反恐合作的参与度。加之东盟各成员国在反恐能力、效率和跨国合作参与度方面参差不齐，反恐合作效果难以保证。

## （二）反恐框架预防性不足导致合作存在被动状况。

现有东盟反恐架构，框架虽具有提供调查和引渡安排方面的互助程序的主要优势，在预防性不足和实质性合作措施的弱点。反恐合作模式则更倾向于被动反应，而非主动预防和战略保护。以历时153天

的菲律宾马拉维之战为例，自2014年“伊斯兰国”组织出道以来建立维拉亚特省计划，东南亚国家政府早有耳闻，但对该组织的威胁程度没有引起足够重视，情报分享不主动不充分，从而导致在马拉维市被攻陷之前未能建立起有效的联合情报机制。从对恐怖分子数量的评估看，“伊斯兰国”恐怖分子在菲律宾的实际数量多达1200名，其中约有40人来自印尼。其中能力最强的团体是伊斯兰国苏禄和巴西兰分支（IS Sulu and Basilan，400—570人）、伊斯兰国拉瑙分支（IS Lanao，263人）、邦萨摩洛伊斯兰自由战士（Bangsamoro Islamic Freedom Fighters，406人）和安萨尔·哈里发·棉兰老分支（AnsarKhilafa Mindanao，7—37人）。而菲律宾安全机构的数据显示，“伊斯兰国”恐怖分子在马拉维的兵力不超过50人。尽管战役结束后，菲律宾政府击毙或抓捕了约986人，但终因情报的不准确付出了沉重代价。这一事件一方面反映了情报协作和共享在预防

性反恐方面的重要性，另一方面反映了东盟国家当前的反恐框架预防性不足，对恐怖主义危机缺乏应有的准备。

## （三）弱制度和软法律特征限制了合作落实。

东盟区域间合作显现出明显的弱制度特征：在决策程序上以自主、非正式、协商、达成共识为基础；在政策工具运用上，偏好非正式性，缺乏强制性和约束力的硬法律约束成员国，而多采用联合声明或共同倡议等非正式的外交文件以及区域间合作协定等不具有约束力的软法律，大多数反恐条约通常采用含糊的措辞。这些“软法律”主要通过成员国的意愿和承诺履行义务，无需明确的允许、批准或正式授权，显示出低法律化的特征。这一软法律和弱制度特征使得相关国家在反恐合作问题上产生许多不确定性的义务。这种法律下的反恐努力是一个规范内化的过程，而非外在强加法律义务。澳大利亚法学专家格雷戈里·罗斯（Gregory Rose）和戴安娜·涅斯托洛夫斯卡（Diana Nestor-ovska）指出：“条约



措辞含糊，包括许多不确定的义务。”条约使得对恐怖主义行为的定义以及将恐怖行为定为犯罪的界定不充分或存有缺陷，给不合作留下了很大空间。此外，东盟各国可对已达成的反恐合作立法进行解读，各国对其立法精神的理解和执行程度存在较大差异。

#### （四）对网络恐怖威胁重视程度不够，影响合作效率。

在大数据时代，恐怖分子对区块链、虚拟货币、人工智能等新技术手段的掌握和应用给打击此类犯罪的努力带来巨大压力和挑战。目前，国际恐怖主义已从主要聚焦制造大规模伤亡转向网络战，拟利用网络安全漏洞制造大范围的经济和金融破坏。这一新特征恰好吻合了东盟国家所面临的巨大网络安全风险。此外，虽然“伊斯兰国”组织在中东被击败，但仍通过维拉亚特保持活力和联系，即利用互联网社交平台的线上和线下运作为其提供虚拟庇护所，这一现象可能导致东南亚地区未来出现两类新威胁：一类是引发更程度的袭击和激进化，如泰国的帕塔尼

对巴塔尼青年的网络宣传几乎包含了所有的“激进伊斯兰信条”；另一类是借助网络这一无形推手颠覆政权。美国一直将“颜色革命”作为维护自己全球霸权的重要手段，近年来一直与柬埔寨国内的反对党“救国党”秘密合作，并制定详细计划，试图推翻洪森政权。在特朗普时期，美缅官方往来不多，但美国主导的非政府组织在缅北一直利用网络煽动民众。

目前来看，尽管东盟及其成员国已经采取了一些措施应对网络安全挑战，但这些努力仍处于初级阶段。一是对日益严峻的网络恐怖威胁反应过慢。东盟国家采取全面网络安全战略一直处于缓慢和分散的状态，尽管东盟网络安全行动理事会（ANSAC）多次召开会议制定网络安全共同框架，但东盟国家落实会议精神迟缓，不足以应对迅速演变的网络恐怖威胁；

二是对严峻的网络安全形势重视不足。华盛顿大学杰克逊国际研究学院学者史黛西·李（Stacia Lee）认为，东盟当

前更多的是作为一个区域贸易集团发挥作用，而非以一个有凝聚力的政治和法律机构发挥作用，使得网络安全政策从未得到优先考虑，成员国也容易因缺乏规范机制、体制脱节和执法能力不均衡而遭受网络恐怖袭击。三是东盟在打击网络恐怖威胁方面存在结构性障碍。东盟作为一个区域集团面临着自身障碍，包括成员国内部分歧、不愿干预成员国事务以及结构和组织上的限制等，导致其打击网络恐怖主义的能力薄弱。尤其是其关于网络安全问题的官方公开文件含糊不清，相关讨论和举措难以完全确定，具有充分透明度和全面性的网络安全框架尚未建立。此外，中国与东盟国家在网络监管的技术、规则、战略层面存在着不对称和国家间的信任不足，使得双方在应对网络恐怖主义的政策协调和合作机制方面存在不少难题。

（五）区域内外力量制衡影响整体合作效果。美国为实现对亚太地区的领导权和控制权，利用中国与南海国家主权争议作为战略支点重返亚太。



针对中国的崛起，奥巴马政府时期的“重返亚太战略”和“亚太再平衡战略”虽说推动了美区域新秩序的构建，但总体效果不彰。特朗普执政后期开始对东南亚予以关注，但“美国优先”和“单边主义”在很大程度上破坏了美国的亚太联盟体系，使得“印太战略”成为“亚太再平衡”的扩展版。拜登作为奥巴马政治遗产的继承者，重拾“亚太再平衡战略”，将东南亚作为围华的突破点。在亚太地区强推“印太战略”，纠集“五眼联盟”“四边机制”“美英澳三边安全伙伴关系”大搞封闭排他的小圈子，强迫地区国家选边站队。美国在湄湄流域还构建了湄公河—美国伙伴关系、湄公—澳大利亚打击跨国犯罪项目等合作机制，以制衡、对冲中国为目的。2022年，先是5月拜登邀请东盟国家领导人到白宫举行美国—东盟特别峰会，11月美国、印度继澳大利亚之后分别与东盟关系升级为全面战略伙伴关系。值得注意的是，美国全球反恐战略正在调整，即从热点地区抽身，将恐怖主义引发的混乱与动荡

沿“不稳定弧线”从地中海推向中国边境地带，在中国周边国家扇风点火，推动让地区局势陷入混乱，从而分散、削弱中国的力量。区域地缘力量制衡严重削弱了区域共同应对威胁的努力，给中国与东盟国家的反恐合作带来较大困难。

## 中国与东盟反恐合作路径选择

尽管中国与东盟国家反恐合作存在不少困难，但双方对安全利益的共享以及安全观念的认同仍有利于推动双方合作。根据曼库尔·奥尔森（Mancur Olson）集体行动的逻辑理论，激励手段有助于驱使个体采取集体合作行动，解决合作进展受阻、缓慢或驱动力缺乏等问题。亚历山大·温特（Alexander Wendt）认为，集体认同的形成对合作能产生积极影响。区域主义理论通过对力量制衡、制度建设、议题设置、集体认同建构等基本功能的探索，为全球治理提供了重要的基础条件和可行性路径。这些理论为中国与东盟国家加强反恐合作提供了参考视角。

**（一）积极发挥选择性激励效用。**根据集体行动理论，通过独立或者选择性激励可驱使某些理性个体采取有利于集体的行动。针对中国与东盟国家在反恐合作中存在的问题，可根据不同层面的需求，发挥选择性激励手段的效用。

针对国家层面的需求，东盟各成员国有较大差异。老、缅、柬、越四国国内恐怖威胁相对较少，经济相对落后，在反恐问题上普遍存在搭便车现象。针对这一问题，可以经济发展作为选择性激励手段，进一步推动反恐合作，化解合作困境。菲律宾和泰国是东盟国家中遭受恐怖威胁最为严重的国家，深受恐怖主义和分裂主义之苦，打击民族分离主义为其主要安全需求。尽管二者亲美的政治选择影响其选择性激励效能，但仍应加大提供武器装备、反恐资金和灾后重建等力度，进一步激励其反恐积极性。印尼和马来西亚与中国对恐怖威胁的看法不同。印尼的反恐策略是遏制而非清除，马来西亚对伊斯兰恐怖分子则持有同情心理，对此，中国应通

过多个途径积极寻求能够引发其兴趣的激励措施。新加坡和文莱经济高度发达，但对国际市场依赖严重，恐怖袭击一直是其突出的经济与安全问题，中国应主动推进其安全需求，提高其反恐合作积极性。

至于问题层面的需求，可通过一系列会晤会谈、部长级会晤机制、联合军演、联合反恐演习、高层会议、学习与人才培养、资金与物资援助等激励措施强化中国与东盟国家全方位反恐合作。比如，针对因网络威胁重视程度不够影响合作效率问题，应有针对性地开发网络安全相关培训、研讨，提供网络设施建设资金，提供搭建网络安全框架的技术支持，提高双方合作积极性。

**（二）构建集体认同，助推“东盟模式”。**在集体行动理论中，温特从集体行动的重要特征——共同信念出发，提出可通过感情互惠和没有任何选择性激励的自愿合作。针对集体认同的构建，温特指出两条途径，一是出现产生威胁共同利益的困境，二是政治和文化领域的跨国趋同，两者都有利

于集体认同的形成。中国与东盟国家共同打击恐怖主义过程中，恐怖威胁作为共同他者，合作打击恐怖威胁是双方共同利益所在。同时，随着“一带一路”助力中国—东盟命运共同体建设的推进，双方在政治、经济、文化等领域的合作有助于有关国家间对共同关心的领域积极沟通，形成逐渐趋同的价值观，减少异质性，增加相似性，增强依赖性，为更深入和稳定的反恐合作提供了重要的先决条件。与温特的观点相似，区域间主义理论强调，区域间的国家或组织之间可通过互动，强化已有区域集体认同。在中国与东盟全面战略合作伙伴建立大背景下，可将中国所倡导的主权平等和尊重多样性的特征与以共识性决策和软法律特征为核心的“东盟模式”结合，在提供更多的公共产品和推进议程设置与规范扩散的积极实践中，逐步促进中国—东盟国际行为体地位的合法化，最终强化集体认同。同时，随着中国、东盟与其他亚洲国家对欧美等西方国家霸权性和西方主导发展模式共同抵

制，积极采取合作等集体行动自我保护，推动了无意识的集体认同建设的过程。可以说，通过区域间积极的或消极的互动，强化区域集体认同，这是解决当前因区域制衡影响合作效果等困境的重要途径。值得注意的是，国家作为合作的主体，国内因素是实质性区域合作的重大障碍，来自国家内部利益的压力或较弱的主权意识都可能导致国家回避相互依存关系，严重阻碍集体身份的形成，像菲律宾、印尼等在平衡深层次的区域合作与政府合法性方面所面临的困境就反映了这一动态。选择性激励与集体认同相互补充，有利于推动这些国家在安全合作方面与中国相向而行。2023年1月19日，中国国务院批复了有关中国与印尼、中国与菲律宾在福建设立经贸创新发展示范园区的意见，指出通过构建新发展格局，统筹发展与安全，加强战略对接，充分体现了中国与东盟国家安全合作中的发展方向和路径选择。

**（三）重视区域间规范构建，发挥澜湄安全合作价值。**

澜湄执法安全合作机制实现了从“案件合作”到建立“澜湄合作机制”再到设立“澜湄执法中心”的成功升级，即从基于安全合作的需求出发，通过以警务外交为主要策略的积极实践，以合作成效进一步催生了合作需求，并将合作模式和经验通过区域间的规范扩散，为产生更广范围、更多领域、更深层次上的合作发挥重要的示范作用。尤其是警务外交作为国际政治环境与冲突下介于政治手段、司法手段和外交手段之间的一种过渡性措施，它在澜湄安全合作中的灵活应用，有效解决了澜湄安全合作中的互信、落实和进程维持等问题，进而逐步形成“东盟模式”下执法安全合作机制中法律规范框架建设的基础。尤为重要的是，在中国践行的开放的区域主义下，澜湄安全合作实现了团结域内国家、包容域外国家的真区域合作，与排斥特定国家、针对特定一方的假区域合作形成鲜明对比。澜湄安全合作系列价值在不同层面的合作实践中得以体现。例如执法中心成立后，在尊重各国主权

和法律基础上，致力于服务流域各方边境地区执法部门，融合情报信息，联合行动协调，提升合作反恐、打击边境地区跨国犯罪能力，并进一步推动了“澜湄命运共同体”和“中国—东盟命运共同体”的建设。同样，在2022年11月签署的《关于进一步加强和深化中越全面战略合作伙伴关系的联合声明》中，提出在防务合作领域深化边防合作，开展北部湾联合巡逻，推动陆地边界联合巡逻等。澜湄安全合作是区域主义理论在中国与东盟安全合作中的具体应用，是次区域合作机制不断创造和升级的成功典范，是践行中国与东盟国家实施全方位战略伙伴关系的成功试金石。在安全合作区域主义治理的路径选择上，应进一步推广该合作模式，包括地理空间的延伸和成员国的扩充，使其发展成为涵盖地理范围更广的区域合作机制。在成员国扩充和地理空间延伸层面，应进一步强调澜湄合作的开放包容精神，逐步将成员国向包括海上五国在内的周边国家扩

容；在创建新的合作制度方面，应尽快实现与东盟建设优先领域积极对接，进一步结合东盟成员国的实际需求打造包括对话、合作协议、伙伴关系、论坛等多形式的新的区域制度或综合性机制。此外，在与澜湄—东盟双区域现有次区域机制相互补充、协调发展基础上，还可以考虑进一步推动多边或双边的合作机制建设，以及根据一国或多国的具体需求构建更具针对性的双边或多边反恐合作机制。

## 结语

放眼世界，在百年未有之大变局的当下，中国及时发出了《全球安全倡议》与《全球发展倡议》，为促进世界和平与发展提出了“中国方案”，特别是在继提出“新安全观”、“总体国家安全观”、“亚洲安全观”之后，又提出了“共同、综合、合作、可持续”的全球安全观，为与东盟的长久合作提供指导方针。面对持续动荡又充满不确定性的国际格局，东南亚区域的和平与稳定是世界和平与稳定的重要一环，也是中国拓展海上“一带一路”大步走向世界的重要前提。2021年11月，



习近平主席在中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会上正式宣布建立中国东盟全面战略伙伴关系，中国与东盟合作之路越走越宽。2023 年 2 月，中国发布《全球安全倡议概念文件》，为解决全球安全难题提供了更系统的思路，更可行

的举措。未来，针对中国与东盟国家反恐合作面临的更多考验，应继续从国际关系深层次理论角度以及对二十大报告有关国家安全和全球安全的深入解读中进一步研究合作中遇到的各类问题，为深化和推进中国与东盟国家安全合作的理论

和实践贡献更多的中国智慧与中国方案。

编辑：王星懿







Dr Imran Ali Sandano, 巴基斯坦信德大学国际关系学助理教授, 浙江大学非传统安全管理专业博士。

冷战后期兴起的非传统安全概念给传统安全研究带来了范式创新, 气候变化、跨国犯罪、人口贩卖、粮食安全、水安全、流行病及网络威胁等对当今全球安全与人类安全带来严峻考验。本文结合对部分非传统安全威胁的介绍, 提出应当在国际组织、政府、民间组织、私营部门之间建立良好合作关系, 以应对非传统安全威胁的建议。

## Dr Imran Ali Sandano: 迫在眉睫的“非传统安全威胁”需要关注

传统意义上的安全概念与以国家为中心的威胁有关, 如军事入侵、恐怖主义和核战争等。然而, 近年来, 安全的概念已经扩大到包括非传统安全 (NTS) 威胁。这些威胁不一定与国家行为者有关, 但仍然可以对人类安全构成重大风险, 包括气候变化、食物和水资源匮乏、大流行病、网络威胁和恐怖主义等问题。

后冷战时代给安全威胁的性质带来了范式上的转变。非传统安全威胁具有跨国性质, 不能用传统的以国家为中心的方法来解决。全球互联的兴起导致社会面对这些非传统安全威胁更为脆弱。

当前最紧迫的非传统安全威胁之一就是气候变化。气候变化对人类安全、粮食安全和水安全构成了重大威胁。全球气温的上升导致了更加频繁和

严重的自然灾害, 如飓风、洪水和旱灾。这些灾害会对基础设施造成广泛破坏, 造成生命损失, 使人们流离失所。

另一个是大流行病。新冠肺炎突出了社会对大流行病的脆弱性。该病毒在世界范围内的迅速传播对经济、社会结构和医疗系统带来重创, 也暴露了全球卫生系统的弱点, 进一步反映出全球协调应对大流行病的必要性。

网络威胁是另一个正在变得越来越普遍的非传统安全威胁。网络攻击可能给关键的基础设施带来重大破坏, 包括电网、金融系统和医疗系统等。这些攻击还可以破坏敏感的个人及公司数据, 导致身份盗窃和金融欺诈。

恐怖主义是一种已经存在了几十年的非传统安全威胁。然而, 近年来, 随着跨国恐怖

主义的兴起以及恐怖组织利用社交媒体招募和煽动个人，恐怖主义的性质已经发生了变化。诸如 ISIS 和基地组织这样的恐怖组织在使用技术和宣传方面变得更加复杂，使得传统的安全部队更难打击他们。

跨国有组织犯罪，如毒品贩运和人口走私，对人类安全构成了重大威胁。这些活动破坏了法治和治理，助长了腐败，并加剧了贫困和社会不平等。

非传统安全威胁的规模和复杂性要求各国采取多部门的方法来有效解决这些问题，没有一个实体能够单独应对这些挑战。政府、民间社会、私营部门和国际组织之间的伙伴关系对于制定应对这些威胁的全面和可持续的解决方案至关重要。

伙伴关系可以利用每个部门的优势和资源，制定一个更全面的方法来解决非传统安全威胁。例如，私营部门可以带来创新和技术，以解决气候变化和网络安全等问题，而民间社会可以提供当地信息及其他专长，以解决大流行病和粮食

安全问题。

加强伙伴关系对有效解决非传统安全威胁至关重要。然而，建立有效的伙伴关系需要解决信任、沟通、优先事项和资源分配等挑战。要克服这些挑战，就必须致力于建立关系和合作，为对人类安全构成重大风险的非传统安全威胁制定有效的解决方案。

在以下这些为应对非传统安全威胁成功建立伙伴关系的案例中，其中一个是在《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)，它是政府、民间社会和国际组织之间为应对气候变化而建立的伙伴关系。UNFCCC 帮助制定了减少温室气体排放和促进可再生能源的全球协议。

全球卫生安全议程 (GHSA) 是另一个成功合作应对大流行病的例子。全球卫生安全议程是政府、国际组织和民间社会之间的伙伴关系，以促进全球卫生安全以及大流行病应对。GHSA 进一步强化了国家卫生系统，改善了对埃博拉和新冠肺炎等疾病爆发的

准备措施。

国际组织、区域组织和私营部门的倡议提供了跨部门和跨边界的合作平台。这些平台支持并促进可持续发展，提升全球对这些挑战的抵御能力。这些平台的持续努力对于确保所有人拥有一个安全和可持续的未来至关重要。

非传统的安全威胁对全球稳定构成重大挑战，需要决策者和国际社会给予更多关注。随着气候变化、大流行病、跨国有组织犯罪和网络威胁日益扩大，跨部门和跨国界的合作努力对于有效解决这些问题至关重要。

各国政府、国际组织、私营部门实体和民间社会必须共同努力，促进可持续发展，解决这些问题的根本原因，并增强全球复原力。如果不对这些为解决非传统安全威胁给予应有的重视，可能会对全球安全和繁荣造成严重后果。因此，将这些问题列为优先事项并采取果断行动以减轻其对世界的影响是至关重要的。

编辑：王星懿

# 编辑团队



王星懿  
执行主编



梁海瑶  
研究助理



许汶  
研究助理



尹金灿  
研究助理



殷晓榕  
研究助理



杨佳琦  
校对编辑

# 《全球非传统安全观察》

本刊由中国非传统安全论坛秘书处、圣皮耶国际安全中心联合出版，旨在跟踪观察非传统安全议题下的社会资讯、政策动向和学界研究，为从事非传统安全领域的工作人员与研究人员提供时新、长久的信息渠道。

本出版物内容版权属于圣皮耶国际安全中心。转载、摘编请注明“来自圣皮耶国际安全中心”。如因作品内容和版权问题需要同圣皮耶国际安全中心联系者，请于 30 日内进行。



中国非传统安全论坛秘书处  
圣皮耶国际安全中心

广州市越秀区环市东路 326 号亚洲国际  
大酒店 1803 室

联系电话：  
020-83870795