

全球安全倡议下中国与南亚的 非传统安全合作

任 佳

摘要：南亚是中国重要的周边地区，中国不仅陆路连接南亚五国，还有两条陆上经济走廊和海上丝绸之路与南亚地区和印度洋相连。无论何种非传统安全都会影响和波及这个地区。进入 21 世纪以来，非传统安全形势不容乐观，恐怖主义、分裂主义、极端主义以及跨国有组织犯罪，包括电信网络诈骗等新型非传统安全威胁处于上升态势，加之天灾引起的洪水、旱灾、地震、疫病威胁，以及全球地区冲突导致的能源、粮食供应短缺等因素导致这个地区本就存在的非传统安全威胁雪上加霜，并且已经影响到中国与南亚共建“一带一路”的进程。这些问题的解决不是一国可以承担的，需要地区和国际社会的共同努力。中国和南亚各国早已有非传统安全合作的需求和共识，中国提出的全球安全倡议，体现了大国的责任与担当，更是为中国与南亚合作指明了路径。本文在阐明相关理论和概念的基础上，分析了南亚与中国非传统安全合作的困境和挑战；根据中国与南亚国家双边和多边合作共识，以及已有的合作基础，阐述了中国与南亚非传统安全合作的主要领域；针对现阶段的形势和长期稳定的需要，提出了中国与南亚国家、“一带一路”共建国家、经济走廊沿线国家以及南盟合作的策略和前瞻性的合作设想。

关键词：全球安全倡议；中国与南亚；非传统安全合作

收稿日期：2024—11—21

作者简介：任佳（1957—），云南省社会科学院二级研究员，主要研究领域：南亚国际关系。

南亚地区 8 个国家中有 5 个国家与中国有陆地边界。这 5 个国家濒临印度洋和阿拉伯海，位于中国陆上和海上丝绸之路沿线。印度洋是中国海上贸易的主要航线，也是非传统安全威胁最大的海域。南亚还是世界上集民族、宗教、贫困于一体的地区之一，是恐怖主义、分裂主义、极端主义，以及毒品走私、非法移民、枪支走私等有组织犯罪的温床。中国和南亚地区三十多亿人口，共同遭受气候变化、自然灾害、疫病传播、能源安全等非传统安全的考验，各国都在追求工业化和现代化，都有求和平、谋发展的愿望。南亚地区对非传统安全有巨大需求，面临严峻的挑战，与中国在非传统安全领域的合作有一定基础。但是现阶段在世界大国博弈、地区冲突和分歧加剧、南亚国家内部政局动荡、中印关系下滑、地缘政治紧张的情况下，南亚与中国进一步合作面临不确定因素，合作的领域也因国而异。中国提出的全球安全倡议得到了包括大部分南亚国家在内的周边国家支持。推动构建人类命运共同体，践行全人类共同价值，需要逐步扩大中国与南亚地区和非传统安全合作。

一、引论

引论部分综合国内外对非传统安全相关问题的前期研究，梳理了非传统安全概念的发展、非传统安全的威胁和特点、“安全不可分割”概念的提出和发展，以及中国提出全球安全倡议的贡献等，建立本文的分析框架。

（一）非传统安全概念的提出和发展

20 世纪 70 年代初，国际性民间学术团体“罗马俱乐部”发表《增长的极限》报告，就环境安全问题发出了警告。^① 1983 年，美国著名国际政治经济学家 R. 乌尔曼（Richard Ulman）在《国际安全》季刊上发表《重新定义安全》一文，明确提出国家安全以及国际安全概念应予扩大，使之包容非军事性的全球问题，如资源、环境、人口问题等。1994 年，K. 布斯（Ken Booth）和 P. 范勒（Peter Vale）在《国际事务》上撰文提出，安全领域应向人的安全和全球安全横向扩展，安全主体可从民族国家向上、下两个层次纵向延伸，应包括诸如贫穷、流行性

^① Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers and William Behrens III, *The Limits to Growth*, New York: Universe Books, 1972.

传染病、政治不公正、自然灾害、有组织犯罪和失业等。2003年，伦敦政治经济学院学者B.布赞（Barry Buzan）在《新安全论》中提出五个相互关联的安全领域：军事安全、政治安全、经济安全、社会安全和环境安全。^①

2011年9月，中国国务院新闻办公室在《中国的和平发展》白皮书中对日益突出的人类共同的安全问题进行了归纳，具体包括：恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、金融危机、严重自然灾害、气候变化、能源资源安全、粮食安全和公共卫生安全等，并将以上日益增多的关系人类生存和经济社会可持续发展的全球性挑战问题作为世界的主要安全威胁。随着国际形势的不断变化，非传统安全的领域也不断扩大。2023年2月，中国发布《全球安全倡议概念文件》，其中提到的全球性问题除了恐怖主义、气候变化外，又增加了网络安全、生物安全等。

（二）非传统安全的定义、威胁和特点

关于非传统安全虽然没有统一的定义，但综合国内外文献来看，非传统安全（Non-traditional Security，简称NTS）是指非军事、政治等新安全领域中的全球安全、国家安全和人的安全。就“非传统安全威胁”角度看，非传统安全威胁是指军事、政治等传统安全威胁以外的其他对主权国家及人类生存与发展构成威胁的因素和行动，主要包括恐怖主义、贩毒走私、严重传染性疾病、跨境犯罪、海盗活动、生态环境安全、金融安全和信息安全等方面。与传统安全威胁相比，非传统安全威胁的分布范围和危害形式具有一系列鲜明的特点，因此有的外国学者称之为“新威胁”（New Threats）。

这些非传统安全威胁的特点包括跨国性、复合性、交叉性、突发性等。很多非传统安全威胁不受国界限制，影响广泛。经济、社会、环境等问题同时构成对国家和个人安全的威胁。非传统安全问题交叉叠加存在，并与传统安全交织。某些威胁可能在短时间内突然发生，造成重大影响。因而，在处理和解决非传统安全问题时，并非一国能够应对。

（三）非传统安全威胁的类型

关于非传统安全威胁的类型学术界有多种观点，从产生的根源看

^① Barry Buzan, “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, Vol. 67, No. 3, 1991, pp. 431-451.

可分为内源型、外源型^①等多种形式。内源型威胁主要源自内部因素，涵盖国内的社会、经济、环境等领域的问题，具体包括社会不稳定、社会矛盾、群体性事件等社会问题；经济危机、金融危机等经济发展问题；空气污染、水污染等环境污染问题。外源型威胁主要指来自外部的威胁，涵盖恐怖主义行为，例如爆炸和暗杀等极端行为；跨国犯罪活动，如毒品走私和洗钱；外部经济侵略，例如不公平的贸易条款等。从行为主体来看，可分为非国家行为体和国家行为体。从表现形式来看，可以分为跨国和非跨国型。例如，本国的发展活动若损害环境，可能导致自然灾害和生物多样性的丧失。从涉国家主权（如水资源）和不涉国家主权（如重大疾病蔓延）来看，可分为高敏感度和低敏感度类型。此外，也可把非传统安全威胁分为天灾和人祸两种类型，即人为和自然两大类。人祸主要是恐怖主义、贩毒走私、海盗活动、非法移民、网络犯罪等，天灾主要是自然灾害、严重传染性疾病等。当前，非传统安全威胁正深刻影响社会稳定与经济发展，同时对人类的生存环境和身体健康构成严重威胁。

（四）关于“安全不可分割”概念的提出和发展

对已有文献“安全不可分割”概念进行梳理后可知，安全不可分割经历了四个发展阶段。第一个阶段是 20 世纪 70 年代，为欧洲安全不可分割阶段，关注的问题是两大阵营避免走向冲突。随着美苏关系的缓和，美苏于 1972 年 5 月召开欧安会达成协议，寻求欧洲新安全秩序，最终在 1975 年首届欧安会首脑会议上签署了《赫尔辛基最后文件》。它是最早明文写入“安全不可分割”的国际文件，与会国“认识到欧洲安全的不可分割性，以及在整个欧洲和彼此之间开展合作的共同利益”。^②

第二个阶段是 20 世纪 90 年代初，此阶段发生东欧剧变。1990 年第二次欧安会首脑会议在巴黎召开。这次会议有两个重要成果：一是欧安会的《新欧洲巴黎宪章》，二是北约和华约组织签订的《欧洲常规军事力量条约》。在《新欧洲巴黎宪章》中，安全不可分割原则得到了更进一步的诠释：“随着欧洲分裂的结束，在尊重彼此自主选择的前提下，我们将追求高质量的安全关系。安全是不可分割的，每

^① 余潇枫：《非传统安全与国家安全学“再定位”》，《中国社会科学报》，2021 年 12 月 16 日，第 3 版。

^② Conference for Security and Co-operation in Europe, Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, 1975, p. 1, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>.

个参与国的安全都与其他参与国的安全密不可分。”^①这两份文件是对东欧剧变的阶段性总结。欧洲安全机制建设经历了重大变革，随着欧洲格局的演变，安全秩序实现了从和平不可分割到欧洲安全不可分割的转变。

第三个阶段是20世纪90年代末，随着1991年苏联解体，两极格局瓦解。这一阶段从欧洲安全不可分割转变为俄罗斯—大西洋安全不可分割。为了解决安全关切，欧洲持续召开安全会议。在俄罗斯的坚持下，安全不可分割的概念成为欧安会/欧安组织的常用概念。在1999年欧安组织伊斯坦布尔会议通过的《欧洲安全宪章》中，安全不可分割的重要性大幅提升。在这份致力于形成“共同的、不可分割安全空间”的宪章中，共有9处提到了安全的不可分割性。^②

第四个阶段形成于2008年，安全不可分割概念发展到全球安全不可分割，范围逐步扩展到整个国际社会。这一时期，伴随着全球化和区域化趋势的加强，国际安全风险出现了全球化、复合化的新特征。在这种背景下，俄罗斯对安全不可分割的强调获得了其他国家和国际组织的响应。^③

2014年和2015年两届金砖国家领导人峰会都将安全不可分割写入宣言：“我们谴责违反国际法和公认的国际关系基本准则的单边军事干预和经济制裁。为此，我们强调安全不可分割的独特重要性，任何国家都不能以牺牲别国安全为代价来加强自身安全。”^④

2014年“不可分割”出现在亚信峰会发表的凝聚26个成员国共同看法的《上海宣言》中。该宣言决定进一步推动亚信进程，继续落实信任措施，通过全面深入开展政治、安全对话与合作，把亚洲建成持久和平、共同繁荣的和谐地区，强调安全具有共同、不可分割、平等和全面的特性。^⑤

① *Conference for Security and Co-operation in Europe, Charter of Paris for a New Europe*, 1990, p. 5, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf>.

② *Organization for Security and Co-operation in Europe, The Istanbul Charter for European Security*, 1999, p. 101, <https://www.osce.org/files/f/documents/4/2/17502.pdf>.

③ 刘胜湘、唐探奇：《安全不可分割：理论内涵与实现路径——兼论全球安全倡议》，《国际安全研究》，2023年第5期，第3—28页。

④ 《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》，新华网，2014年7月17日，http://www.xinhuanet.com/world/2014-07/17/c_126762039_3.htm；《金砖国家领导人第七次会晤乌法宣言》，新华网，2015年7月11日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-07/11/c_1115889581.htm。

⑤ 《亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上海宣言——加强对话、信任与协作，共建和平、稳定与合作的新亚洲》，中华人民共和国外交部，2014年5月21日，https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/dozys_673577/dqzsoys_673581/yzxhxz_673597/zywj_673609/201405/t20140521_7627693.shtml。

在2021年上海合作组织20周年峰会上,成员国倡导在公认的国际法准则基础上构建多极化世界秩序。^①2022年4月21日,习近平主席在博鳌亚洲论坛的主旨演讲中提出“全球安全倡议”,强调重视各国合理安全关切,秉持不可分割原则,构建均衡、有效、可持续的安全架构,反对把本国安全建立在他国不安全的基础之上。^②2023年2月,中国将安全不可分割原则写入《全球安全倡议概念文件》,表明我们主张秉持安全不可分割原则,倡导自身安全与共同安全不可分割、传统安全与非传统安全不可分割、安全权利与安全义务不可分割、安全与发展不可分割,构建均衡、有效、可持续的安全架构,从而实现普遍安全和共同安全。^③由此,“安全不可分割”从概念变为原则,从欧洲扩展至全球,中国提出的“全球安全倡议”使“安全不可分割”原则注入了更加明确和完整的全球安全主张。

安全不可分割原则对于中国与周边国家尤为重要。一是国家主体间的安全不可分割。割裂共同安全的本国优先导向,会导致其他国家的反制措施,从而出现为增强自身安全反而使双方变得更不安全的问题。二是安全风险不是单一的,是综合的。经济、社会、环境问题会同时出现,都有可能构成对国家和个人安全的威胁。三是地区安全不可分割。地区是一个风险共担、不可分割的安全社会。无论是以往存在的非传统安全问题还是新增的非传统安全问题,都很难靠单个国家解决,需要国际社会和地区共同努力。四是安全与发展不可分割。发展是安全的基础,安全是发展的条件。对大多数国家来说,发展就是最大的安全。

(五) 中国提出全球安全观和全球安全倡议

2014年,亚信峰会发表的《上海宣言》提出了亚洲安全观,这是全球安全观的基础。针对亚洲的恐怖主义、暴力极端主义、跨国有组织犯罪、毒品走私和腐败以及资源短缺、气候变化等复杂的安全新形势,《上海宣言》指出,在全球化大背景下,安全的涵义已演变为一个综合概念,安全的跨国性、综合性和联动性日益突出。本地区各国不仅利益与共,而且安危与共。任何一国在安全问题面前都难以独善

① 《上海合作组织二十周年杜尚别宣言》,新华网,2021年9月17日, http://www.news.cn/world/2021-09/18/c_1127875414.htm。

② 习近平:《携手迎接挑战,合作开创未来——在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上的主旨演讲》,《人民日报》,2022年5月11日,第1版。

③ 《全球安全倡议概念文件》,中国外交部,2023年2月21日, https://www.fmprc.gov.cn/zili_ao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

其身。各国应在迄今已达成的共识基础上，谋求共同、综合、合作、可持续安全。^① 习近平主席阐述了这四方面安全的含义。共同，就是要尊重和保障每一个国家安全。安全应该是普遍的、平等的、包容的。不能一个国家安全而其他国家不安全，一部分国家安全而另一部分国家不安全，更不能牺牲别国安全谋求自身所谓绝对安全。综合，就是要统筹维护传统安全和非传统安全，通盘考虑亚洲安全问题的历史经纬和现实状况，多管齐下、综合施策，协调推进地区安全治理。对“三股势力”，必须采取零容忍态度，加强国际和地区合作，加大打击力度。合作，就是要通过对话合作，促进各国和本地区安全，增进战略互信，以合作谋和平、以合作促安全，以和平方式解决争端。可持续，就是要发展和安全并重以实现持久安全。要聚焦发展主题，积极改善民生，缩小贫富差距，不断夯实安全根基。要推动共同发展和区域一体化进程，以可持续发展促进可持续安全。^②

2014年，习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议，首次提出“总体国家安全观”。2020年，习近平在第十九届中共中央政治局第二十六次集体学习时强调坚持系统思维构建大安全格局，就贯彻总体国家安全观提出了十点要求，其中包括坚持推进国际共同安全，推动树立共同、综合、合作、可持续的全球安全观。^③

2022年，习近平主席在博鳌亚洲论坛年会开幕式上的主旨演讲指出，安全是发展的前提，人类是不可分割的安全共同体，要共同维护世界和平安宁，并提出了全球安全倡议。^④ 2023年，中国发布的《全球安全倡议概念文件》明确提出坚持共同、综合、合作、可持续的安全观。这一安全观的核心内涵，就是主张秉持共同安全理念，尊重和保障每一个国家的安全；主张重视综合施策，统筹维护传统领域和非传统领域安全，协调推进安全治理；主张坚持合作之道，通过政治对话、和平谈判来实现安全；主张寻求可持续安全，通过发展化解矛盾，消除不安全的土壤。目标就是构建人类安全共同体，携手建设一个远

① 《亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上海宣言——加强对话、信任与协作，共建和平、稳定与合作的新亚洲》，中国外交部，2014年5月21日，https://www.mfa.gov.cn/wjb_673085/zjjg_673183/dozys_673577/dqzzzoys_673581/yzxhxz_673597/zywj_673609/201405/t20140521_7627693.shtml。

② 《习近平：积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》，中国外交部，2014年5月21日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/yzxhhy_683118/zyjh_683128/201405/t20140521_9388789.shtml。

③ 《习近平在中共中央政治局第二十六次集体学习时强调 坚持系统思维构建大安全格局 为建设社会主义现代化国家提供坚强保障》，《人民日报》，2020年12月13日，第1版。

④ 习近平：《携手迎接挑战，合作开创未来——在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上的主旨演讲》，2022年4月21日，<https://www.chinanews.com.cn/m/gn/2022/04-21/9735009.shtml>。

离恐惧、普遍安全的世界。文件提出,中方将在全球安全倡议框架下开展与世界各国和国际、地区组织的双多边安全合作,积极推进安全理念对接和利益共融。

中国提出全球安全倡议的贡献在于:第一,树立基于道义和正确理念的安全观,这是基础牢固、真正持久的安全的根基。第二,坚持主权平等和不干涉内政这一国际法基本原则和现代国际关系最根本准则。第三,坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则,维护联合国权威及其在全球安全治理中的主要平台地位。第四,主张秉持安全不可分割原则,倡导自身安全与共同安全不可分割、传统安全与非传统安全不可分割、安全权利与安全义务不可分割、安全与发展不可分割,构建均衡、有效、可持续的安全架构,从而实现普遍安全、共同安全。第五,坚持通过对话协商以和平方式解决国家间的分歧和争端。呼吁加强国家间战略沟通,增进安全互信,化解矛盾,管控分歧,消除危机产生的根源。第六,坚持统筹维护传统领域和非传统领域安全。全球安全倡议进一步丰富了安全的内涵与外延,突出了安全的联动性、跨国性、多样性,指出传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织,倡导各国践行共商共建共享的全球治理观,共同应对地区争端和恐怖主义、气候变化、网络安全、生物安全等全球性问题,多管齐下、综合施策,完善规则,携手寻求长远解决之道,推进全球安全治理,防范化解安全困境。^①

结合对全球安全倡议的认识,本文的分析框架建立在以下理论观点上。一是安全是共同的、综合的。既有全球性的普遍安全问题,如恐怖主义、气候变化、网络安全、生物安全、全球性重大传染病、全球粮食和能源安全等全球性问题,也有地区性的共同安全问题,如毒品问题、人口贩卖、非法移民、枪支走私、海盗、武装抢劫等陆上海上跨国跨境犯罪,以及跨境河流航运安全、合理利用和保护水资源、保护跨境河流生态环境、应对自然灾害和公共卫生等议题,涉及政治、经济、环境和社会等多方面。二是安全是不可分割的。一国的安全与其他国家的安全是关联的,非传统安全与传统安全是相互交叉交织的,如网络攻击、恐怖主义、枪支走私等也渗透到传统军事安全领域。对付恐怖主义、跨国犯罪、海盗威胁等有时也需要借助传统安全手段。安全与发展是关联的。破坏生态环境的发展、不均衡的发展、发展成

^① 《全球安全倡议概念文件》,中国外交部,2023年2月21日,https://www.fmprc.gov.cn/zili_ao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

果的分配不均、社会发展的缺失等都是造成非传统安全的根源。因此要考虑历史经纬和现实状况，多管齐下、综合施策，协调推进地区安全治理。三是非传统安全是需要合作的，没有合作就解决不了跨境的非传统安全或地区性的非传统安全给本地区带来的共同威胁。非传统安全合作理论上并无敌我之分，应对非传统安全威胁的方式是合作而非对抗和竞争，但非传统安全与传统安全相互影响，传统安全问题解决不好，非传统安全问题也会出现不合作甚至冲突和对抗。现实中已经出现了能源、粮食武器化对抗等问题。四是非传统安全的合作模式主要是通过一定的合作组织、平台、机制建设，而不是主要依靠传统安全的军事合作模式。

（六）中国与南亚非传统安全合作面临的困境与挑战

中国与南亚的合作面临来自中美关系、中印关系、南亚地区形势和地缘关系，以及南亚国家内部的困境和挑战。

第一，中美大国博弈加剧。刚踏入 21 世纪，超级大国美国就遭受了恐怖主义袭击，随后开启了两场反恐战争。2008 年美国的次贷金融危机使得美国元气大伤。加之 21 世纪第二个 10 年中国成为世界经济总量第二的国家，更加使得美国感到自己的地位受到挑战，由此引发了美国对中国将要取代其地位的担忧。一方面，美国对华开展全面遏制，推动贸易战、科技战、金融战等，筑“小院高墙”拉帮结盟，脱钩断链，千方百计遏制中国，阻断中国的发展势头，在台海、南海、东海、中印问题上均支持相关国家和代理人不断挑衅，踩中国红线，挑起矛盾，试图引起冲突，然后采取打击、制裁手段，以达到拖垮中国经济的目的。另一方面，迫使周边国家、中小国家选边站队。此外，2022 年的乌克兰危机以及 2023 年以来持续发酵的巴以冲突，不仅深刻地改变了地缘政治格局，还对能源、粮食、金融和网络信息安全等非传统安全领域构成了严峻的挑战。

第二，中印两个发展中大国也在博弈，中印关系下滑。印度利用中美矛盾，加入了美西方的对华阵营，与中国对抗，改变过去 30 多年对中国的政治善意，改变了对华战略，也改变了不结盟的传统，跟随美西方国家采取了制衡中国的战略。边界冲突、经济贸易投资领域的不合作、争取“全球南方”国家领导地位等与中国竞争，这些新变化，也使得中国与南亚合作增加了阻力。中国提出的“一带一路”、孟中印缅经济走廊和中巴经济走廊建设与南亚各国的发展战略形成了对接，得到了巴基斯坦、斯里兰卡、孟加拉国、尼泊尔、马尔代夫等

国的积极回应。但作为该地区最大国家的印度虽在 2013 年中印双边联合声明中就明确提出“孟中印缅经济走廊”概念并给予支持，但当中国提出“一带一路”倡议时却没有给予支持。中孟、中尼、中斯、中马“一带一路”合作不时受到域内外大国干扰，难以顺利推进。

第三，从地区层面看，南亚两个区域性大国——印度和巴基斯坦之间的关系是影响该地区地缘局势稳定的最大隐患，这其中又以克什米尔问题最具代表性。克什米尔争端持续了 70 余年，双方均宣称拥有对该地区的全部主权，但实际上各控制一片区域，就控制权争端共爆发了 3 次战争，小规模冲突不断。近年来，大国地缘政治关系再度趋紧，克什米尔问题再度发酵，演变成较为罕见的武装冲突。

第四，从地缘关系看，政治上依靠美国、经济上依靠中国是南亚及周边国家的共同特点。美国等大国借新时期南海问题、缅甸民主化等地缘环境的变化，调整了对南亚东南亚的战略布局，加剧了这一地区大国互动关系的复杂化和博弈的炽热化。该地区在殖民时期受西方价值观影响程度深，因此容易被现在所谓的“中国威胁论”“债务陷阱论”所迷惑，在安全与政治方面倒向美国。一些周边国家在中美、中印之间谨慎平衡，大多愿意响应中国提出的全球发展倡议，但在安全合作上则比较谨慎。

第五，南亚多国国内政局不稳。南亚国家政局持续动荡，如巴基斯坦、孟加拉国、斯里兰卡等国面临领导人频繁更迭、军方干政、党派争斗、社会动乱等多重挑战。印度社会也不平静，存在印度教民族主义带来的社会不平等、宗教纷争、东北部地区持续动乱等内部矛盾。南亚国家都不同程度存在国内政局动荡和经济问题。从单个国家来看，在合作过程中，可能出现政局变动、恐怖活动、第三国干预、国内社会激进化、民粹化冲击、交易控制和投资限制等，导致国际投资的利润预期或资产损失。

上述问题都会给南亚国家与中国在非传统安全领域的合作带来不确定性，或者在落实双边共识中难以实现既定目标。

二、中国与南亚国家非传统安全合作的重点领域

鉴于现阶段大国竞争加剧，南亚地区形势日趋复杂，以及中国与南盟尚未形成像中国—东盟的合作机制，中国与南亚地区的非传统安全合作还是以中国和南亚国家都参加的联合国相关合作、金砖国家合作、上海合作组织，以及中国与南亚国家的双边和小多边合作为主，

非传统安全合作的重点领域选择，应遵循有合作共识和意愿，共同参与的国际合作组织有相关机制和平台，以及双边和次区域需要共同合作解决问题，且措施正在逐步推进，主要包括以下八个方面。

（一）气候变化、防灾减灾合作

气候变化及其引发的自然灾害是中国和南亚地区面临的非传统安全威胁之一。南亚地区是全球 80% 极度贫困人口生活的地区之一。而且因气候变化带来的各类自然灾害等，新威胁在上升。应对气候变化是中国和南亚各国的共识，中国和南亚国家（印度、巴基斯坦、孟加拉国、马尔代夫、斯里兰卡等）是联合国气候变化协定、公约缔约国。气候变化也是上海合作组织、金砖合作组织共同倡导的合作领域，是中国与南亚地区非传统安全最可能合作的领域之一。

这个领域的合作重点是采取紧急行动应对气候变化及其影响，保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统、可持续管理森林、防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失，支持各国在气候变化、供应链产业链稳定畅通等领域开展合作。^①

（二）反对恐怖主义、分裂主义和极端主义

恐怖主义、分裂主义和极端主义是南亚地区的切身之痛，无时无刻不在威胁着各国。反对“三股势力”是中国和南亚国家最坚定的合作领域之一。2001 年，上海合作组织成立初始就发布《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》，截至 2023 年共发布了《上海合作组织反恐主义公约》《上海合作组织反极端主义公约》《上海合作组织成员国元首关于共同打击国际恐怖主义的声明》《上海合作组织成员国保障国际信息安全政府间合作协定》《关于打击利用互联网传播“三股势力”思想的声明》《上海合作组织成员国元首理事会关于打击引发恐怖主义、分裂主义和极端主义的极端化合作的声明》等多个有关反对恐怖主义、分裂主义、极端主义的公约、协定和声明。

尽管金砖国家是为了应对世界金融和经济危机而产生的合作机制，但从 2009 年第一届领导人会晤联合声明以来，每一届领导人峰会联合声明中都包括了严厉谴责各种形式和表现的恐怖主义，强调任

^① 《全球安全倡议概念文件》，中国外交部，2023 年 2 月 21 日，https://www.fmprc.gov.cn/zili/ao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

何理由都不能为恐怖主义行为辩解,决心在打击恐怖主义威胁方面加强合作。在政治安全合作方面,建立了相应的合作磋商机制和平台。在实际行动上支持国际合作打击非法资金流动、洗钱和恐怖融资。

南亚区域合作联盟(SAARC,简称“南盟”)也有坚定的反恐意志。南盟峰会早在2002年就认为恐怖主义违反了联合国和南盟宪章的基本价值观,是21世纪对国际和平与安全最严重的威胁之一,支持在《联合国宪章》、国际法和相关国际惯例基础上,开展国际反恐合作,呼吁所有国家防止和制止资助恐怖主义行为,将为此类行为筹集资金定为刑事犯罪,并禁止组织、煽动、协助或参与国家或地区的恐怖主义行为。^①

中国与南亚国家在这个领域的合作重点是加强联合国在国际反恐斗争中的中心协调作用,支持国际社会全面落实联大和安理会反恐决议及《联合国全球反恐战略》,共同打击所有被安理会列名的恐怖组织和人员,推动全球反恐资源进一步向发展中国家倾斜,加大发展中国家反恐能力建设,^②同时也积极落实上海合作组织提出的共同打击上海合作组织任一成员国认定的各类恐怖和极端组织及团伙。^③

(三) 打击跨国组织犯罪

跨国组织犯罪不仅涉及多个国家,而且往往伴随着复杂的跨国网络和组织结构,主要包括走私犯罪(指走私毒品、走私武器、走私货币等)、偷渡犯罪(指未经许可跨越国境等行为)、侵财类犯罪(海盗和海上武装抢劫犯罪、盗窃抢劫等)、电信诈骗(随着互联网的发展而出现的新型跨国犯罪)等。对于上述跨国组织犯罪,包括联合国、上海合作组织、金砖国家合作机制等在内的多边双边合作中都在开展合作严厉打击。

上海合作组织对世界毒品问题表示严重关切,认为非法贩运和滥用麻醉药品、精神药物及贩运制毒化学品对国际和地区安全与稳定构成严重威胁,特别担忧毒品犯罪与恐怖主义交织,包括以毒资恐带来

① “Declaration of the Eleventh SAARC Summit”, SAARC/SUMMIT.11/12, Kathmandu, January 4-6, 2002.

② 《全球安全倡议概念文件》,中国外交部,2023年2月21日, https://www.fmprc.gov.cn/zili/ao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml;《中国联合国合作立场文件》,《人民日报》,2021年10月23日。

③ 《上海合作组织成员国元首关于共同打击国际恐怖主义的声明》,中国外交部,2017年6月9日, https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/201706/t20170609_7947770.shtml。

的严峻挑战，支持同其他相关国家、地区、国际组织和机构加强合作，以共同应对全球毒品威胁。^①

金砖国家十分关注跨国非法毒品贩卖及其对公共安全和国际与地区稳定构成的威胁，强调支持联合国三大禁毒公约，维护国际禁毒机制，认为金砖国家禁毒合作非常重要，致力于打击非法资金流动、洗钱和恐怖融资，并在金融行动特别工作组和区域性反洗钱组织以及其他多边、地区和双边场合紧密合作。

南盟首脑峰会也强调需要在应对贩毒、洗钱等跨国犯罪方面协调努力，在国家和区域两个层面加强针对这一严重问题对国际安全的挑战和威胁的全球反应。

中国与南亚国家在该领域的合作重点是全面、有效落实《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，鼓励各国为打击跨国犯罪，缔结或参加有关国际条约、公约或协议，支持联合国三项禁毒公约，维护国际禁毒体制，倡导国际社会协调一致、责任共担、真诚合作，共同应对毒品问题带来的挑战，构建不受毒品危害的人类命运共同体，^② 深化上海合作组织和金砖国家在预防和打击跨国组织犯罪问题上的相互联动。

（四）公共卫生合作

中国和南亚地区相互毗邻，存在多条陆上经济走廊，是世界上人口最多的地区，也是公共卫生和防疫抗疫最薄弱的地区之一。中国与南亚地区无论是中巴经济走廊，还是孟中印缅经济走廊、中缅经济走廊（孟中印缅经济走廊的一部分）、中尼经济走廊都经过了各国最贫困的地区，这些地区缺医少药、医疗卫生设施和服务薄弱，是公共卫生难以覆盖的地区。新冠肺炎疫情为中国与南亚国家开展深入合作提供了契机。新冠肺炎暴发以来，中国和南亚国家参与了在世界卫生组织领导下的疫苗研发和生产，以及疫苗接种互认等，在金砖国家合作组织、上海合作组织等地区性合作组织中也探索了多种合作模式。中国呼吁各国通过联合研发、授权生产和技术转让等方式提升发展中国家疫苗产能，共同构建人类卫生健康共同体。

中国与南亚国家在该领域的合作重点是支持世界卫生组织在全球公共卫生治理中发挥领导作用，有效统筹、调动全球资源，共同应对

① 《上海合作组织成员国元首理事会关于应对毒品威胁的声明》，《人民日报》，2020年11月11日。

② 《全球安全倡议概念文件》，中国外交部，2023年2月21日，https://www.fmprc.gov.cn/zili/ao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

包括新型冠状病毒感染在内的全球性重大传染病，^①支持金砖国家中的中国和南亚成员国开展疫苗研发，建立预防大规模传染病早期预警机制，继续开展传统医药合作。

（五）信息通信技术和互联网安全合作

金砖国家致力于促进开放、安全、稳定、和平的信息通信技术环境，呼吁以全面、平衡、客观的方式处理信息通信技术产品和系统的开发和安全，强调建立金砖国家关于确保信息通信技术使用安全的合作法律框架的重要性，认为应通过落实《金砖国家网络安全务实合作路线图》以及网络安全工作组工作，继续推进金砖国家之间的务实合作，强调信息通信技术对促进增长和发展的巨大潜力，同时认识到其在引发犯罪活动和威胁方面已出现的潜在风险，对滥用信息通信技术的犯罪活动水平和复杂程度日益上升表示关切，重申致力于共同落实联合国大会第 75/282 号决议授权。^②

上海合作组织成员国坚决反对信息和通信技术领域军事化，支持在这一领域制定国家负责任行为的普遍规则、原则和规范。各方将继续在联合国和其他国际平台相关谈判机制框架内开展合作。^③

中国与南亚国家在该领域的合作重点是支持联合国在推动关于信息通信技术安全的建设性对话中发挥领导作用，并在此领域制定全球性法律框架，^④启动制定关于打击为犯罪目的使用信息和通信技术行为的全面国际公约，^⑤深化信息安全领域国际合作。中方已提出《全球数据安全倡议》，希望推动达成反映各方意愿、尊重各方利益的全球数字治理规则，共同应对各类网络威胁，构建开放包容、公平合理、

① 《全球安全倡议概念文件》，中国外交部，2023 年 2 月 21 日，https://www.fmprc.gov.cn/zili/ao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

② 《金砖国家领导人第 15 次会晤宣言约翰内斯堡宣言》，中国外交部，2023 年 8 月 25 日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/jzgj_682158/xgxw_682164/202308/t20230825_11132502.shtml。

③ 《上海合作组织成员国元首理事会新德里宣言》，中国外交部，2023 年 7 月 5 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202307/t20230705_11108663.shtml2023-07-05。

④ 《金砖国家领导人第 15 次会晤宣言约翰内斯堡宣言》，中国外交部，2023 年 8 月 25 日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/jzgj_682158/xgxw_682164/202308/t20230825_11132502.shtml。

⑤ 《上海合作组织成员国元首理事会新德里宣言》，中国外交部，2023 年 7 月 5 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/gjldrhd_674881/202307/t20230705_11108663.shtml2023-07-05。

安全稳定、富有生机活力的全球网络空间治理体系。^①

（六）粮食和能源安全合作

粮食和能源安全是联合国和区域合作组织都非常重视的合作领域，涉及人民的基本生存权和发展权。2023年，金砖国家领导人第15次会晤宣言中提出，金砖国家粮食总产量占世界的1/3，重申致力于加强金砖国家农业合作，促进五国的可持续农业和农村发展，增强金砖国家和全球粮食安全。^②

上海合作组织成员国元首理事会关于粮食安全的声明提出，成员国计划在自愿交换粮食安全形势信息方面开展合作，包括粮食产量、粮食产品进出口量及其预测数据。成员国计划开展上海合作组织绿色交通运输走廊和路线合作，以便及时运送粮食。成员国将通过监管部门进一步推进兽医及植物检疫安全领域的合作，以保证农产品互通。成员国有意在上海合作组织平台内就保障粮食安全问题推动开展联合研究、磋商。成员国有意进一步发展上海合作组织与包括联合国粮农组织在内的国际组织在粮食安全方面的合作。成员国在必要时可研究扩大合作的其他可能性，以保障上海合作组织区域内的粮食安全。^③

2014年举行的第18届南盟峰会宣言提出，欢迎签署《南盟能源框架协议》并指示南盟有关机构推进发电、输电和电力领域的区域和次区域项目，以满足该地区日益增长的电力需求。^④

中国与南亚国家在粮食和能源安全领域合作的重点是加强中国和南亚国家合作的行动协调，维护该地区粮食和能源安全，维护农产品贸易平稳运行，保障粮食生产和供应链畅通，避免将粮食安全问题政治化、武器化；加强国际能源政策协调，为保障能源运输创造安全稳定环境，共同维护能源市场和能源价格稳定。^⑤

① 《全球安全倡议概念文件》，中国外交部，2023年2月21日，https://www.fmprc.gov.cn/zili/ao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

② 《金砖国家领导人第15次会晤宣言约翰内斯堡宣言》，中国外交部，2023年8月25日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/jzgj_682158/xgxw_682164/202308/t20230825_11132502.shtml。

③ 《上海合作组织成员国元首理事会关于维护国际粮食安全的声明》，中国外交部，2022年9月17日，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_683094/zywj_683106/202209/t20220917_10767324.shtml。

④ “Kathmandu Declaration”, Eighteenth SAARC Summit, Kathmandu, November 26-27, 2014.

⑤ 《全球安全倡议概念文件》，中国外交部，2023年2月21日，https://www.fmprc.gov.cn/zili/ao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

（七）跨境河流及水资源利用和管理

中国和南亚地区众多跨境河流是同一发源地。雅鲁藏布江（印度称布拉马普特拉河）、印度河、恒河都发源于喜马拉雅山脉。2004 年，上海合作组织塔什干峰会就提出应当将环境保护及合理、有效利用水资源问题提上本组织框架内的合作议程。2024 年，元首峰会通过了《关于确保饮用水卫生安全的声明》。水资源安全方面，2018 年，上海合作组织约翰内斯堡峰会强调全面统筹加强水资源领域合作，应对水资源可及性、防洪、干旱管理、供水和卫生、水和气候、水污染防治、河流和湖泊生态系统恢复与保护、水资源管理等问题。^①

中国与南亚跨境河流和水资源管理的合作重点在于，跨境河流上下游国家积极开展国际合作，通过对话协商解决相关争议，保障跨境河流航运安全，合理利用和保护水资源，保护跨境河流生态环境。^②

（八）生物多样性保护及可持续发展

中国和南亚地区是世界上水资源、森林资源、物种资源、雨林资源的富集地，生物多样性保护极其重要。中国和南亚共同面临着可持续发展问题，如米佐拉姆邦—曼尼普尔邦—钦邦山区在印太地区雨林多样性中排位第三，其生态区已经属于脆弱类型生态区，并面临滥伐、狩猎等挑战。被称为“世界屋脊”和“亚洲水塔”的喜马拉雅山受全球变暖影响，冰川加速融化并对发源于山麓的河流流量变化产生显著影响。

2021 年，金砖国家领导人第 13 次会晤《新德里宣言》强调“2020 年后全球生物多样性框架”的重要性并支持通过这一框架。该框架将以平衡的方式实现《生物多样性公约》的三项主要目标。2022 年金砖国家领导人第 14 次会晤《北京宣言》呼吁各缔约方共同达成既具雄心又平衡务实的“2020 年后生物多样性框架”。^③

中国与南亚国家在这个领域的合作重点是实现联合国《生物多样

① 《金砖国家领导人第十次会晤约翰内斯堡宣言》，《人民日报》，2018 年 7 月 27 日。

② 《全球安全倡议概念文件》，中国外交部，2023 年 2 月 21 日，https://www.fmprc.gov.cn/zili_ao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

③ 《金砖国家领导人第十三次会晤新德里宣言》，2021 年 9 月 9 日，http://brics2022.mfa.gov.cn/chn/hywj/ldrhwcgwj/202203/t20220308_10649239.html；《金砖国家领导人第十四次会晤北京宣言》，2022 年 6 月 23 日，http://brics2022.mfa.gov.cn/chn/hywj/ldrhwcgwj/202207/t20220705_10715609.html；《中国关于联合国成立 75 周年立场文件》，《人民日报》，2020 年 9 月 10 日。

性公约》的主要目标，实现联合国 2030 年可持续发展议程及其目标，即确保可持续消费和生产模式作为可持续发展的关键因素，加强生物安全风险管理体系，共同倡导负责任的生物科研，鼓励各利益攸关方自愿采纳《科学家生物安全行为准则天津指南》，共同加强实验室生物安全能力建设，降低生物安全风险，促进生物科技健康发展。^①

三、中国与南亚非传统安全合作的策略

中国与南亚主要国家均是上海合作组织、金砖国家的成员国或观察员国，在两大区域性合作组织的非传统安全领域既有合作共识也有行动。南亚大部分国家还与中国有“一带一路”合作关系，因此，在合作策略和路径上，应按多边和双边已有的合作共识和现实需求开展非传统安全合作。

（一）在“一带一路”推进过程中开展非传统安全合作

南亚是多国参与“一带一路”的地区之一，陆上丝绸之路和海上丝绸之路都要经过南亚地区。现阶段中国与巴基斯坦、孟加拉国、斯里兰卡、马尔代夫、尼泊尔均签署过“一带一路”合作协议，都有大量合作项目，应以双边形式针对“一带一路”推进过程中出现的非传统安全问题开展合作。

1. 合作打击“三股势力”蔓延态势

第一，落实现有反恐国际承诺。遵守联合国安理会相关决议，推动情报、执法及司法部门间就行动信息共享、预防措施和刑事司法应对举措等开展迅速、有针对性的信息交流，遵循各国国内法，并在维护安全与数据保护间保持必要平衡，确保把恐怖分子绳之以法。

第二，边境管理部门加强合作。掌握以恐怖主义为目的的行动，包括判断恐怖分子中转和目的地国；支持地区国家在边境管理、信息共享和监控名单等领域加强能力建设的努力，遏制恐怖威胁上升趋势；更好地发挥世界海关组织作用，执行国际公约管制规定。

第三，继续落实《上海合作组织成员国打击恐怖主义、分裂主义

^① 《全球安全倡议概念文件》，中国外交部，2023 年 2 月 21 日，https://www.fmprc.gov.cn/zili_ao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

和极端主义 2022 至 2024 年合作纲要》^① 和成员国打击极端化国家战略。根据《上海合作组织反恐怖主义公约》^② 和广泛接受的国际法准则，切断和消除其支持者开展活动的资金渠道和可能性，支持媒体、社会、商界、宗教、文化、教育和其他组织在营造有利于防范和打击极端化环境方面的重要作用。根据成员国各自国内法律，合力阻断并删除网络中极端主义和恐怖主义思想内容，对已查明身份的个人和实体采取法律行动。

2. 合作应对跨国有组织犯罪的威胁

受全球经济衰退、本国治理水平有限等影响，南亚与中国共建“一带一路”的国家内部政局不稳、社会安全问题频出、社会治理薄弱，跨国有组织犯罪活动有机可乘。一是近年来海盗活动有增无减；二是非法贩卖武器难以遏制；三是非法贩卖毒品管控不严；四是网络犯罪增多，对“一带一路”建设造成影响。中国与南亚国家应相互协调，加强多双边在各级层面的合作，提供技术援助，协助共建国满足顺利执行《联合国打击跨国有组织犯罪公约》方面的需要，以提高“一带一路”国家预防和打击跨国有组织犯罪的能力。

3. 合作应对经济政治社会风险

第一，协商建立创新性经贸争端解决机制。中国与巴基斯坦和马尔代夫分别签署了《中巴自由贸易区服务贸易协定》（2009 年）、《中马自由贸易协定》（2017 年），印度、斯里兰卡、孟加拉国与中国共同属于《亚太贸易协定》签署国。2017 年，中斯两国政府签署了《中华人民共和国政府和斯里兰卡民主社会主义共和国政府关于促进投资与经济合作框架协议》^③，但有关协议对政治风险的规定不够全面，应根据新形势完善和创新双边条约并对政治风险防控有所规定，^④ 同时可以运用国内司法机制和商事仲裁机制。中国企业可通过投资者对接国家争端解决机制，直接对东道国提起仲裁，有效保护投资者的利益。

第二，中国的对外投资项目应重视与当地结合，包括吸纳当地投

① 《上海合作组织成员国元首理事会撒马尔罕宣言》，《人民日报》，2022 年 9 月 17 日。

② 《上海合作组织反恐怖主义公约》，中国外交部，<http://treaty.mfa.gov.cn/tykfiles/20220728/1658998167598.pdf>。

③ 中国和斯里兰卡 1986 年签订了双边投资保护协定，有效期 10 年。

④ 肖蓓、陈怡臻：《中资企业投资南亚国家的政治风险及法律解决机制》，《南亚研究季刊》，2022 年第 1 期，第 66—88 页。

资人、使用培训过的当地劳动力、建设项目为当地带来市场等，让当地民众从投资项目中获得生计，感受到益处和生活变化，从而得到当地民众的进一步支持。

第三，重视对环境评估、征地拆迁补偿的解释工作。改变项目投资前期工作方式，充分了解和尊重当地民众的宗教文化和习俗，保护文化和自然环境，重视下层利益群体的损失补偿及解疑释惑工作。

第四，规避融资风险。对跨国投资企业来说，有 BOT（建设—经营—转让）、TOT（移交—经营—移交）、PPP（公私合作制）等特许经营模式。可以采取加入一定合伙人的 PPP 模式，这种模式通常是公私之间为了基础设施的建设，或者为了提供某种产品或服务，通过特许经营协议的签订，形成的一种合作伙伴关系，建立了风险的分担机制，可以有效分散建设和经营风险。

（二）根据双边合作共识开展双边合作

南亚各国都存在共同的非传统安全问题，但各国的轻重缓急和对外的需求不同。在中国与南亚各国的《联合声明》中，都有关于非传统安全合作的内容。因此，在合作领域的选择上应该基于双方共识，对接南亚不同国家在非传统安全问题上的需求，采取“一国一策”双边合作。

1. 中印合作

进入 21 世纪以来，中印关系经历了最好时期和波动下滑两个时期，在 2017 年以前，中印关系处于上升期。2003 年《中印关系原则和全面合作的宣言》中明确发展两国长期建设性合作伙伴关系。2013 年 10 月，中印发布了《中印战略合作伙伴关系未来发展愿景的联合声明》。2014 年 9 月，中印发布《中印关于构建更加紧密的发展伙伴关系的联合声明》，同意发展伙伴关系应成为两国战略合作伙伴关系的核心内容。^①两国达成了多项涉及非传统安全的声明。2017 年发生的“洞朗事件”，中印关系出现波动，但尚未影响大局，2018 年、2019 年两国领导人仍然在武汉和金奈进行了非正式会晤，强调了中印要推动更积极的国际和区域合作，共同应对流行性疾病、自然灾害、气候变化、恐怖主义等全球性挑战，提供创新性和可持续的解决方案。2020 年，

^① 《中华人民共和国和印度共和国关于构建更加紧密的发展伙伴关系的联合声明》，《人民日报》，2014 年 9 月 20 日。

中印边界发生“加勒万河谷事件”，使得中印关系走入低谷。时隔 4 年后，2024 年 10 月 23 日习近平主席会见印度总理莫迪，两国领导人同意从战略高度和长远角度看待和处理中印关系，不让具体分歧影响两国关系大局，为地区和世界和平与繁荣、推进世界多极化作出积极贡献。^①

在两国形成共识愿意改善关系的条件下，双方应该以非传统安全作为合作的领域之一。正如印度知名学者所说，每个共同的非传统安全问题都有可能加强中国和印度之间的合作。两国关系也越来越多地受一系列共同的非传统安全问题所影响。这可能会促进中印加强合作，从而潜在地有助于克服相互不信任，从而对长期存在的传统安全威胁产生积极影响。对非传统安全问题的关注可以更好地促进中印之间加强更持久的合作，甚至可能推进双方之间的信任。这将有利于减少两国长期存在的传统安全问题。^② 双方应在以下已经达成一致的领域恢复合作。

第一，打击恐怖主义和跨境有组织犯罪。中印在这个领域的合作早有共识和行动。早在 2005 年中印联合声明中就肯定了两国双边反恐对话机制取得的积极成果，同意进一步加强和巩固双方的探讨和合作。2006 年中印联合声明表示，双方还将就涉及地区和平、安全与稳定的问题进行经常性磋商，包括地区海上安全、大规模杀伤性武器及相关材料和运载工具的扩散、流行疾病、自然灾害、武器走私、毒品和人口贩卖以及环境恶化等。^③

双方强调一致反对各种形式和表现的恐怖主义。双方致力于共同努力打击恐怖主义，包括切断恐怖主义资金链。双方重申，根据国际法有关共识原则，海事安全、无障碍商贸和航行自由十分重要。双方同意共同打击亚丁湾海盗活动。中印致力于帮助阿富汗成为一个和平、稳定和繁荣的国家。双方强调，国际社会协调一致支持阿富汗主导的重建计划十分重要。^④

2015 年，中印联合声明中双方重申强烈谴责并坚决反对任何形式和表现的恐怖主义，承诺开展反恐合作。双方敦促所有国家和实体根据《联合国宪章》和国际法基本原则和宗旨，真诚合作，切断恐怖分

① 《习近平主席会见印度总理莫迪》，中国政府网，2024 年 10 月 24 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202410/content_6982448.htm。

② Sebastian Biba, “New Concerns, More Cooperation? How Non-traditional Security Issues Affect Sino-Indian Relations”, *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 45, No. 3, 2016, pp. 3-30.

③ 《中华人民共和国与印度共和国联合声明》，《中华人民共和国国务院公报》，2005 年第 16 号。

④ 《中华人民共和国和印度共和国联合公报》，《人民日报》，2010 年 12 月 17 日。

子网络和资金来源，制止恐怖分子跨境活动。^①

综上所述，中印在反恐和打击跨境有组织犯罪领域的合作是有共识的。合作应该在两个层面展开，一是联合国等多边层面，两国应携手执行联合国所有相关决议，特别是联合国安理会的4个决议。落实双方同意的共同打击海盗活动。双方应就涉及地区和平、安全与稳定的问题进行经常性磋商，包括地区海上安全、大规模杀伤性武器及相关材料和运载工具的扩散、武器非法走私、毒品和人口贩卖等。二是双边层面。恢复两国双边反恐对话机制，共同努力打击恐怖主义，包括切断恐怖主义资金链。恢复海上合作对话，如恢复举行陆军联合训练，适时开展海、空军联合演练，加强维和、反恐、护航、海上安全、人道主义救援减灾、人员培训、智库交流等合作。

第二，气候变化和生物多样性保护。中国和印度面临着特殊而相似的挑战，都希望在推动两国社会和经济快速发展的同时致力于保护环境。一是在相关的多边场合上，两国就气候变化和保护生物多样性资源等问题协调立场。双方强调按照《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》的各项原则和规定，特别是“共同但有区别的责任”原则应对气候变化。^②二是两国以务实的态度，在保护环境和保障可持续发展领域进行合作。生物多样性保护和环境治理与应对气候变化密不可分，也是可持续发展的必要条件。通过双边和多边渠道，就可持续发展、生物多样性、气候变化和其他共同关心的环境问题加强磋商。加快野生动物保护合作，特别是进一步推进老虎保护合作。鉴于两国已经签署《中印关于绿色技术合作的谅解备忘录》，应该加快推进两国间绿色技术合作。

第三，跨界河流和水资源保护利用。一是双方继续在交换双方同意的跨界河流的汛期水文数据方面保持合作。二是建立专家级机制，探讨就双方同意的跨境河流的水文报讯、应急事件处理等情况进行交流与合作，并就其他共同关心的问题交换意见，^③在增进相互理解和信任的基础上，逐步推进双方都能接受的跨境河流合作治理框架。三是水资源生态环境保护。在开发与保护并重的基础上，合理利用水资源，并保护好河流上下游的生态环境。

第四，能源领域合作。一是在能源安全和节能领域开展合作，全

① 《中华人民共和国和印度共和国联合声明》，《人民日报》，2015年5月16日。

② 《中华人民共和国和印度共和国关于二十一世纪的共同展望》，《人民日报》，2008年1月15日。

③ 《中华人民共和国和印度共和国关于构建更加紧密的发展伙伴关系的联合声明》，《人民日报》，2014年9月20日。

面落实2006年1月《中印石油、天然气领域合作谅解备忘录》中的条款,鼓励两国企业间的合作,包括在第三国联合开采和开发油气资源。二是携手在国际舞台上合作,建立一个公平、公正、安全、稳定并能惠及整个国际社会的国际能源秩序。^①三是民用核能合作。作为致力于促进使用清洁能源的发展中大国,双方认为拓展民用核能项目是本国能源安全计划的重要组成部分。因此,双方将根据各自国际承诺,开展民用核能领域的双边合作,包括中国国家原子能机构和印度原子能委员会之间的工作磋商。^②

2. 中巴合作

2015年中巴正式发布了建立全天候战略合作伙伴关系的联合声明。早在21世纪初,中巴双方注意到世界环境所面临的严重威胁,双方认为,分裂主义、极端主义和恐怖主义对地区安全与稳定造成严重威胁。^③双方认为“东伊运”是双方共同威胁。巴方反对“台独”“藏独”,支持两岸关系和平发展和中国统一大业,支持中方打击极端主义、恐怖主义、分裂主义“三股势力”,^④将共同致力于维护中国主权和领土完整。2005年,中巴两国签订的《睦邻友好合作条约》强调,根据本国法律、引渡条约、禁毒协定、其他双边协定以及各自承担的其他国际义务,在双边和多边基础上开展合作,打击恐怖主义、分裂主义和极端主义以及有组织犯罪、非法移民和非法贩运毒品和武器的活动。双方在多个领域达成共识,两国在非传统安全领域已经开展了多项合作。2022年,巴方在中巴联合声明中明确支持中方提出的全球安全倡议,认为该倡议契合《联合国宪章》宗旨和原则。双方愿就此加强国际合作。双方表示愿积极推动落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议。

第一,打击分裂主义、极端主义和恐怖主义。早在2003年《中巴关于双边合作发展方向的联合声明》就决定在双边和多边框架内加强协作,积极支持推动双方有关部门进行实质性合作,以共同打击“三

① 《中华人民共和国和印度共和国关于二十一世纪的共同展望》,《人民日报》,2008年1月15日。

② 《中华人民共和国和印度共和国关于构建更加紧密的发展伙伴关系的联合声明》,《人民日报》,2014年9月20日。

③ 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于双边合作发展方向的联合宣言》,《中华人民共和国国务院公报》,2003年第35号, https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62509.htm。

④ 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于深化两国全面战略合作的联合声明》,《人民日报》,2013年5月24日。

股势力”，维护地区和平与稳定。此后的历次中巴联合声明中都有打击“三股势力”，以“零容忍”态度打击一切形式的恐怖主义，同意进一步全面加强反恐安全合作等内容。中巴双边合作主要是针对两国认定的恐怖组织、分裂主义和极端主义势力对两国人民和国家利益的伤害与破坏活动。合作的主要内容是继续利用好战略对话和反恐磋商等现有机制，全面加强反恐安全合作。以当前“联合反恐清剿打击行动”为课题，开展多层次、多专业混编联训，按照实际作战进程组织联军筹划、实兵演练。巩固深化两军务实交流合作、提升联合反恐行动能力。

第二，根据两国法律、引渡条约、禁毒协定、其他双边协定以及各自承担的其他国际义务，在双边和多边基础上开展合作，打击恐怖主义、分裂主义和极端主义以及有组织犯罪、非法移民和非法贩运毒品和武器的活动。促进双方主管机关在刑事司法协助和执法领域的合作，在移交逃犯、调查取证和交换刑事信息和预防、打击跨国有组织犯罪、经济犯罪、走私毒品、走私武器和弹药、贩卖人口以及其他犯罪活动方面建立更密切的联系。

第三，进一步加强在海上安全、海上搜救和救灾、海洋科研及环境保护、蓝色经济等领域的双边合作。根据2013年双方签署的《海洋合作谅解备忘录》和《海洋科技合作谅解备忘录》，共同致力于应对日益突出的海上非传统安全威胁，切实维护国际航道安全。共同支持中巴联合海洋研究中心的建设与发展。^①

第四，深化两国在常规能源、可再生能源和民用核能领域开展合作。^②进一步加强在清洁能源领域合作，鼓励中资企业按照市场化、商业化运作方式参与水电及其他清洁能源领域相关项目，实现互利共赢。在国际原子能机构保障监督下，并在符合各自双多边义务的前提下，继续保持在民用核能领域的双边合作。^③

第五，进一步开展气候变化、防灾减灾、环境治理领域合作。一是共同推动“一带一路”自然灾害防治和应急管理国际合作机制建设，共建中巴火情信息共享联络机制，进一步提升两国灾害管理能力。支持巴方改善社会民生和灾后重建，优先实施民生领域援助项目，基于“共同富裕”理念帮助最不发达地区和脆弱人群改善经济社会发展条件。二是在环境领域开展合作，努力控制水质和空气污染、水土流失

① 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于深化两国全面战略合作的联合声明》，《人民日报》，2013年5月24日。

② 同上。

③ 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于建立全天候战略合作伙伴关系的联合声明》，《人民日报》，2015年4月21日。

和不可持续性森林砍伐，在自然资源可持续管理和改善环境方面开展研究与开发合作。^① 加强在生态系统恢复、水资源管理等领域合作。

第六，公共卫生和防疫抗疫合作。两国在疫情期间开展了公共卫生领域合作，中国向巴基斯坦提供新冠疫苗，为巴全国大规模疫苗接种提供主要支撑。两国应进一步加强在应急管理系统、公共卫生基础设施以及在巴基斯坦制药产业成立联合企业的既有合作，加强边境疫情防控，应对未来相似挑战。

3. 中孟合作

中孟是传统友好国家，2016 年建立战略合作伙伴关系，2024 年中孟关系提升为全面战略合作伙伴关系。尽管孟加拉国发生了政局变动，但按照两国在非传统安全领域已开展的合作和达成的共识，两国应在以下方面进一步推进合作。

第一，水资源、防灾减灾和环境治理合作。在水资源领域应本着公平合理的原则利用和保护本地区跨界河流的水资源，开展雅鲁藏布江 / 布拉马普特拉河水文报汛和防洪减灾领域的合作，加强在河道疏浚、水资源综合治理、水旱灾害防御等领域的合作。

第二，打击恐怖主义和跨国犯罪。双方承诺打击恐怖主义和跨国犯罪，并同意在该领域开展反恐情报共享、能力建设、人员培训、情报交流和执法合作，以保证本地区的和平与稳定。两国执法部门应进一步加强在打击跨国犯罪、禁毒、人员和项目保护等领域的合作。

第三，卫生领域合作。鼓励两国医疗机构深化在传染病防治、慢性病诊疗、卫生服务数字化等领域务实合作，促进药品、疫苗、医疗器械研制产业的技术交流。

4. 中尼合作

2009 年 12 月，中尼双方决定，在和平共处五项原则基础上，建立和发展中尼世代友好的全面合作伙伴关系。^② 中尼在应对气候变化、能源和粮食安全以及其他涉及发展中国家诉求和挑战的重大国际问题上立场相同或相近，在非传统安全领域也较早开展了合作，可以在以下领域继续合作。

第一，边境地区治理和管控。双方签署《中尼边境口岸及其管理

① 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于双边合作发展方向的联合宣言》，《中华人民共和国国务院公报》，2003 年第 35 号，https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62509.htm。

② 《中华人民共和国和尼泊尔联合声明》，《人民日报》，2012 年 1 月 15 日。

制度协定》和《中尼边民过界放牧协定》。中国公安部与尼泊尔内政部门完善两国执法机构的会晤制度，深化在边境管控、执法能力建设等领域的合作，维护中尼边境地区的和平与稳定。^① 双方同意加强两国执法机构之间的信息交流、能力建设、培训等合作。双方愿意尽早商签双边司法协助条约和引渡条约，^② 加强边界管理，共同打击非法越境和跨境犯罪。

第二，能源领域合作。建立能源合作对话机制，更好地开展长远合作规划，包括跨境电网、水电和太阳能等领域合作。继续用好中尼能源联合工作组平台，开展水电、风电、光伏、生物质和氢能等新能源领域交流合作，将中尼电力合作规划作为下一步两国电力合作的重要参考，推动中尼电力务实合作落地。中方同意积极考虑尼方提出的从中国西藏地区向尼泊尔北部边远地区送电的需求，同意在商业原则下通盘统筹考虑提供设备、技术等协助。^③

第三，医疗卫生领域合作。加快推进中国援尼 B.P. 柯伊拉腊肿瘤医院骨髓移植医疗项目。^④ 成立中尼传统医药合作委员会，支持中国援尼医疗队在加德满都新设医疗点。^⑤ 按照《中华人民共和国国家中医药管理局和尼泊尔卫生与人口部关于传统医学合作的谅解备忘录》成立中尼传统医药合作委员会，继续支持中尼开展传统医学合作项目，支持中尼中医药中心在尼泊尔开展义诊、培训、医疗服务等。

第四，灾害防治能力建设。中方已经对尼泊尔开展过灾后重建项目无偿援助，今后应重点聚焦灾害防治的基础设施建设、能力建设。

5. 中斯合作

斯里兰卡是中国传统友好邻邦和“一带一路”建设重要合作伙伴，是中国企业在南亚地区开展投资和承包工程的重点市场。2013年5月，双方决定将中斯关系提升为真诚互助、世代友好的战略合作伙伴关系。2017年，中斯两国政府签署了《中华人民共和国政府和斯里兰卡民主社会主义共和国政府关于促进投资与经济合作框架协议》等。2023年，斯里兰卡表示坚定支持并积极参与中方提出的全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议。中方愿同斯方深入探讨落实上述倡议的具体

① 《中华人民共和国和尼泊尔联合声明》，《人民日报》，2012年1月15日。

② 《中华人民共和国和尼泊尔联合声明》，《人民日报》，2023年9月27日。

③ 《中华人民共和国和尼泊尔联合声明》，《人民日报》，2019年10月14日。

④ 《中华人民共和国和尼泊尔联合声明》，《人民日报》，2023年9月27日。

⑤ 同上。

举措，共同致力于推进全球与地区的和平、安全、发展与繁荣。^①双方的合作应遵循已经达成的共识和需求开展。

第一，恐怖主义、分裂主义和极端主义对地区稳定与安全构成严重威胁，双方已经重申在双多边框架内开展实质合作，共同打击“三股势力”，并加强在地区和国际反恐行动中的协商与配合。

第二，进一步加强海洋领域的全面合作。建立海岸带和海洋合作联委会，推进海洋观测、生态保护、海洋与海岸带资源管理等海洋领域的合作，并加强海上安保、打击海盗、海上搜救、航行安全合作。

第三，气候变化、自然灾害管理和环境保护领域合作。双方愿在气候变化适应和可持续发展领域开展更紧密的合作，将航天技术更广泛地应用于通信广播、灾害管理、海啸监测、环境保护等领域，服务经济和社会发展。

6. 中马合作

马尔代夫关注的非传统安全领域是气候变化、海洋环保、新能源、医疗卫生等。中马双方同意推动落实全球安全倡议，深化执法合作，共同应对包括传统和非传统安全威胁在内的重大挑战，为促进两国关系发展和地区及全球和平稳定作出贡献。^②

第一，深化生态环境领域合作。中马两国应深化生态环境领域合作，倡导绿色、低碳、循环、可持续发展理念，落实联合国 2030 年可持续发展议程，共建绿色“一带一路”，密切在气候变化、海洋环保、新能源等领域的合作。第二，医疗卫生、民生领域合作。根据马尔代夫的需求，中方应继续在基础设施建设、医疗卫生、民生改善、农业等马方优先关注的领域与马方开展合作。

（三）中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊非传统安全治理合作

中巴经济走廊是“一带一路”的旗舰项目，已经进入了第二个建设阶段。孟中印缅经济走廊已经分别在中国、孟加拉国和印度举办了三次由各国政府部门牵头的联合研究工作组会议，并完成了各国工作组承担的国别报告和印度工作组汇总的综合报告，第三次联合研究工作组会议提出了建立四国政府间合作框架的共识。目前，两条经济走

① 《中华人民共和国和斯里兰卡民主社会主义共和国联合声明》，《人民日报》，2023 年 10 月 21 日。

② 《中华人民共和国和马尔代夫共和国联合新闻公报》，《人民日报》，2024 年 1 月 12 日。

廊都面临日益严重的非传统安全形势，已经不是单个国家能够应对的，应该加强合作，把这些问题的解决放到更为长远的战略高度考量，切实把经济走廊建设成为安全稳定的走廊，为经济合作保驾护航。

1. 建设中巴经济走廊非传统安全合作示范区

恐怖组织、宗教极端主义势力、民族分离主义势力相互交织于中巴经济走廊沿线，加之印巴长期对立，中巴经济走廊的安全问题不得不提上议事日程。要想使中巴经济走廊成为“一带一路”建设的典范和示范性工程，就必须下决心改变其安全状况。中巴经济走廊的建设和安全是个长期问题，不可一蹴而就，要改变目前的被动局面，需要有长远目标和主动应对的观念。应多管齐下、综合施策，政府、民间、企业和社会组织都需要合作，在机制、信息、措施等方面有所创新。

第一，构建走廊沿线恐怖袭击屏障。一是提升中巴反恐合作能力，中方与巴基斯坦军方合作制定反恐长远规划，包括情报系统、预警系统、应急系统、打击系统等建设，提供必要的反恐军事援助和培训，帮助其建立强大的反恐能力，形成完整的反恐体系。二是加强与巴基斯坦邻国伊朗、阿富汗等国合作，应对俾路支跨境分离主义势力和宗教极端主义势力对中巴经济走廊的破坏性影响。俾路支省对于中巴经济走廊建设至关重要。该省是巴基斯坦国内民族宗教矛盾与国际恐怖主义以及域外势力的渗透交织之地，安全局势极其复杂，需要中国与巴基斯坦、伊朗、阿富汗合作应对。中巴及相关国家不仅需要在上海合作组织框架内推进反恐合作，还需要签署保障经济走廊建设的安全合作协议和行动方案。三是要下决心共同打击“俾路支解放军”等俾路支各类势力针对中巴经济走廊和中方人员的恐怖袭击。中巴双方应有进一步的合作，政府、军方、地方加强在机制、信息、措施等方面的创新。打击手段要强硬、持续、有效，应发挥企业和社会组织的作用，充分了解项目所在地的社情民意，与当地社会和民众沟通交流，避免恐袭事件反复发生。还可借鉴国际安保的经验和案例，切实保障项目地的人员和财产安全。

第二，开展走廊沿线的基层社会治理合作，深耕细植，加强民意基础。一是把民生走廊和扶贫项目结合起来，统筹社会组织 and 民间扶贫机构，与巴基斯坦的非政府组织或部落组织合作，把参与式扶贫、小额信贷扶贫等经验传授到沿线地区。逐步增强发展经济、增加收入的向心力，通过项目增强部落管理能力。二是一些“小而美”的民生项目也需要直接落地到村或部落区，机制让民众切实感受到中国项目的温暖。三是通过项目让当地的社会治理机制得以建立，无论是扶贫

项目，还是民生项目，都应让广大民众知晓并参与。通过项目让当地的社会管理得以建立，培养当地自我管理的能力。通过“惠农”政策等实际措施影响普通民众，提高他们的生活水平和社会参与度。削弱恐怖组织在民众中的影响力和招募能力，为巴方的反恐事业提供坚实的群众基础。

第三，开展媒体传播机构和智库交流合作。对中巴经济走廊和中国提出的全球安全倡议，巴基斯坦政府是表示赞同和支持的，但是基层社会未必了解，存在“上热下冷”问题。加之一些国外 NGO 的肆意抹黑歪曲，并利用民众与政府的矛盾，挑动社会民众与政府对抗，殃及中巴经济走廊和中方项目。一是通过当地人讲中巴经济走廊的故事，把经济走廊的发展给民众带来的利益和好处讲清楚。二是加强与巴基斯坦各层级媒体的合作，传播中巴经济走廊和全球安全倡议的正确目的和意涵。三是加强与巴基斯坦智库的交流合作，深入研究中巴经济走廊沿线的社情民意，为企业提供项目落地所需的社会风险研判，把研究工作做到前面，为降低风险作出预案。

第四，教育培训合作。一是继续中巴高校互派留学生项目，多培养高端人才。二是加大对巴基斯坦技术人才培养和教育，对有就业诉求的当地人，通过职业技能培训吸纳到中巴经济走廊建设中，充实到中巴经济走廊项目中，训练一支有技能的劳动大军，引导一种社会和谐发展的正能量，改变社会一盘散沙的状况。

2. 探索建设孟中印缅经济走廊非传统安全合作示范区

孟中印缅地区合作是 1999 年中印智库共同推动，并由中印两国政府 2013 年上升为经济走廊概念，孟缅积极参与的次区域合作。中国政府为了积极支持这一走廊建设，把它纳入“一带一路”倡议。但是由于中印关系倒退、缅甸政局变动并发展为国内武装冲突、孟加拉国哈西娜政府倒台，以及新冠肺炎疫情等地区 and 全球形势的变化，导致这条经济走廊建设被搁置。

孟中印缅地区是多国相互毗邻的地区，也是各国经济发展的边缘地带，远离各自国家的中心，一方面四国毗邻地区相互开放度不够，满足不了民众商贸交往、人文交流的需要；另一方面又缺少四国对边境开放的管理与合作，各种非传统安全成为长期困扰经济走廊发展和建设的问题。现阶段该次区域的非传统安全问题更加突出，在中缅、印缅、孟缅边境地区因缅甸国内冲突、印度东北部骚乱、缅孟罗兴亚人问题等，发生针对军政府政变、大小民族权利不公、强势政府的压制等武装冲突，使得本就存在的毒品、枪支、非法移民等跨境犯罪问

题雪上加霜。孟中印缅经济走廊印缅段、中缅段均因缅甸国内冲突受到影响。孟缅段也因罗兴亚人问题无法推进。缅甸“3·28大地震”更加凸显了这个地区非传统安全问题需要孟中印缅四国以多边的方式开展合作才能应对。

第一，在孟中印缅次区域层面，应针对当前缅甸国内武装冲突、孟加拉国内乱，以及印度东北部骚乱对中缅、印缅、孟缅、印孟边境地区的影响，在打击“三股势力”、跨境犯罪等领域加强协调、合作。四国应建立信息系统，相互交换情报信息，协同行动，以零容忍的方式共同打击越境“三股势力”。

第二，开展边境安全治理合作。中缅、印缅、印孟已经有联合执法的基础，应逐步成为三边、四边在走廊沿线的非传统安全治理合作体系。强化边境社会治安、资源安全、人员安全、边境安全等方面的合作。一是在遵守各国法律法规的基础上促进四国边境地方政府与边境管理部门的合作，在口岸、过境点等边境地区建立工作联络渠道，密切开展情报交流。二是及时掌握最新治安动态，加强统筹协调与联合执法行动。参照湄公河流域执法安全合作机制，建立交通沿线、贸易线路、旅游线路、旅游目的地的联合安全执法机制。

第三，边境地区公共医疗卫生合作。公共医疗服务能否到达走廊沿线偏远地区和边境地区十分重要，该地区的人们接触较多的是传统的医疗卫生服务。一方面，要使公共卫生服务更加有效且更加稳固，需要建立相应的社区机构。另一方面，要整合当地传统的医疗知识系统和先进的医疗保健系统，跨境合作就显得非常重要。一是对医疗难以进入的边远地区，需要流动医疗服务、车厢诊所去处理边境地区传染病、流行病等。二是建立经济走廊沿线的传染性疾病的防治合作机制。目前南亚边境地区的医疗卫生投入大都来自国际非政府组织，平行的项目分别在单个国家运作，亟需开展相互沟通、协调和合作。

第四，开展走廊沿线社会领域合作。孟中印缅陆路走廊沿线大多是各国的贫困地区、少数民族地区，经济社会长期贫困和落后是造成地区内乱的深层原因。要从根源上解决安全问题，并且要以当地民众接受的方式开展合作。一是支持民间组织走出去。云南省已有走出去的民间组织在缅甸开展项目的成功案例。缅甸大地震造成民众生计生活无助，走廊沿线的缅甸实皆省、若开邦、钦邦、掸邦、克钦邦等，以及孟加拉国吉大港科克斯巴扎等地区处于极度困难状态，需要民生、人道、减贫的“小而美”项目落地在走廊沿线地区。需要进一步支持我国民间组织开展环保、可持续发展项目合作。这些项目有助于加强四国民众的“心联通”工作。二是支持开展禁毒防艾等民间基层组织

合作。三是支持在沿线地区乡村开展传统医药、传统疾病医治等合作和防疫抗疫等合作。

第五，恢复一轨层面的“孟中印缅经济走廊联合研究工作组会议”机制。一是根据2017年在印度加尔各答召开的孟中印缅经济走廊联合研究工作组会议“第三次会议纪要”的共识，以及这一地区的新形势新问题，在四国工作组完成国别报告基础上完善综合报告，建立政府间合作框架。二是基于孟中印缅地区是世界森林、水、生物资源的宝库，以及沿线地区人民的生存环境，各国从可持续发展的角度就开展环境保护、防灾减灾、公共卫生、应对气候变化、合理利用水资源、能源安全合作等已经形成的共识拟定合作规划。三是建立针对跨境犯罪、分离主义、极端主义、恐怖主义等领域的合作机制。四是参照澜湄合作机制，建立包括孟中印缅四国领导人会议、外长会、高官会、联合工作组会在内的多层次、宽领域合作架构。四国政府部门成立孟中印缅合作秘书处或协调机构，建立各优先领域联合工作组和专家组。建立水资源合作中心、环境合作中心、农业合作中心和孟中印缅地区研究中心等。

第六，恢复二轨层面的“孟中印缅地区合作论坛”。发起于1999年的“二轨”层面的“孟中印缅地区合作论坛”，已经在中国、印度、孟加拉国和缅甸轮流举办了十三届会议。环境保护、水资源、能源、气候变化、防灾减灾、公共健康等非传统安全领域的合作是孟中印缅四国多次地区合作论坛讨论形成的共识。2019年以后，孟中印缅地区除了原有的非传统安全问题外，重大传染性疾病预防、电信诈骗、非法移民、“三股势力”等问题日益严峻，并且与国内政治相互交织、跨国跨境勾连，使得单一国家难以应对新的安全威胁。应根据当前地区形势设立非传统安全分论坛或专题论坛，就四国共同关心的非传统安全问题进行沟通交流，并形成合作共识，这是践行《全球安全倡议》的必要共商平台。在每一个领域都需要进一步深化讨论，可以由四国智库讨论后形成意见，提交到“一轨”层面参考。

第七，发挥地方作用，开展孟中印缅友好城市交流合作。中国与孟印缅是建立友好城市最多的国家，上海市、广州市、成都市、昆明市、贵阳市、泉州市等城市与印度孟买、钦奈、班加罗尔、海德拉巴、孟加拉国吉大港、缅甸仰光、曼德勒等城市建立了友好城市。云南省是中国与印度、孟加拉国、缅甸建立友好城市最多的省等。昆明市与印度西孟加拉邦、孟加拉国吉大港、缅甸曼德勒和仰光等都建立了友好城市。人文交流是推动人民之间心与心联结的最好方式。一是恢复开展青年体育文化广泛交流。二是加大教育培训交流合作力度。三是

恢复智库、媒体交流合作，传播全球安全倡议等中国提出的全球倡议的正确涵义和正能量，使之在走廊沿线地区深入人心。四是民族文化交流。中国、印度、缅甸、孟加拉国众多跨境民族有共同的语言文化、生活习俗、生产方式、宗教信仰，容易“心联通”。云南省近期已经开展的印度青年代表团和东北部艺术代表团来访、孟加拉国医疗代表团来访，以及疫情前举办的大学生青年运动会、边境地区的民族节庆活动等人文交流活动都取得了良好效果。

（四）推动中国与南亚区域合作联盟开展非传统安全合作

中国已于2006年正式成为南亚区域合作联盟的观察员国，印度、孟加拉国等南亚各国都欢迎中国成为该组织的观察员国，并愿意与中国开展合作。

2006年中印联合宣言表示，双方认识到区域一体化是正在形成的国际经济新秩序的重要特征，同意加强两国在地区组织中的协调，探讨实现更为紧密的亚洲区域合作的新架构。双方积极看待对方参与亚洲跨区域、区域和次区域合作进程，包括参与东亚共同体的进程。双方同意在东亚峰会开展紧密的合作。印方欢迎中方成为南亚区域合作联盟观察员。^①中印在2015年签署的联合声明中表示，双方同意扩大在南亚区域合作联盟内的合作。

2013年《中巴关于深化两国全面战略合作的联合声明》中提出，双方支持亚洲地区多边合作机制，积极看待对方参与亚洲区域和次区域合作进程。2015年《中巴关于建立全天候战略合作伙伴关系的联合声明》认为，一个和平、稳定、合作、繁荣的南亚，符合各方共同利益。中巴双方愿携手努力，促进南亚各国共享和平、共促发展、共谋合作，实现地区持久和平与共同繁荣。巴方支持中方提升与南盟合作水平，赞赏中方提出的中国—南亚科技合作伙伴计划等中国—南亚合作倡议，愿积极参与中方有关倡议。^②

2005年在中孟联合公报中，中方赞赏孟方为推动南亚区域合作所作的积极努力。孟方支持中国同南盟开展互利合作。^③2010年，中孟

① 《中印联合宣言》，《中华人民共和国国务院公报》，2007年第1号，https://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_487047.htm。

② 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于建立全天候战略合作伙伴关系的联合声明》，中国外交部，2015年4月21日，https://www.mfa.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676308/1207_676320/201504/t20150421_9288487.shtml。

③ 《中华人民共和国政府和孟加拉人民共和国政府联合公报》，《中华人民共和国国务院公报》，2005年第16号，https://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_64189.htm。

联合声明表示,双方同意继续加强在区域合作中的沟通与协调。孟方支持中国与南盟加强合作的努力。^①2016年,中孟联合声明中提出,双方重申,致力于实现一个和平稳定、开放包容、发展繁荣的南亚。双方同意加强在南盟等地区合作机制中的协调与合作。^②

2016年和2018年中尼联合声明均表示,双方积极看待并支持对方参与区域合作进程,同意在已商定的框架和指导原则基础上加强在上海合作组织、南亚区域合作联盟等地区合作机制中的协调与合作。

2013年中斯联合声明强调,斯方赞赏中方为南盟发展所作的贡献,将继续支持中国深化同南盟合作。2016年,中斯联合声明强调,斯方欢迎中方同南盟加强以项目为基础的交流合作的积极意愿。

中国与南盟合作的主要思路:一是按照部分南亚国家的建议从项目合作开始,二是从南盟的需求和双方共识出发,在条件成熟时推动双方建立非传统安全合作机制。

1. 以项目为基础开展交流合作

第一,按照联合国《2030年可持续发展议程》形成的共识和《联合国防治荒漠化公约》,落实《减少土地退化和加强陆地栖息地保护全球倡议》,在可持续利用方面开展合作,如恢复和促进可持续利用陆地生态系统,可持续管理森林,防治荒漠化,制止和扭转土地退化,遏制生物多样性的丧失。继续积极参与生物多样性相关的国际公约,如《生物多样性公约》及其议定书,推动落实“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”(“昆蒙框架”)、《濒危野生动植物种国际贸易公约》。可以在生物多样性保护技术研发、保护区开发以及打击野生动物非法贸易等方面开展合作。

第二,加强气候变化等环境领域合作。加强气候变化和环境治理合作。在冰川荒漠化和冰川融化问题方面加强早期预警和监测。可从南盟国家在大气污染、河水污染、海洋污染等方面的防治入手,相互交流治理的成功经验,逐步寻找污染治理方法和技术合作点。

第三,探索能源安全领域合作,包括清洁、可再生和低碳能源合作项目。南亚国家已经把可再生能源作为国家发展的优先项目,这是发展和安全相辅相成的领域,中国与南盟在这个领域开展合作前景广阔。

第四,开展传统医学项目合作。推动传统医学知识保护、医学教育、

^① 《中华人民共和国和孟加拉人民共和国联合声明》,《人民日报》,2010年3月20日。

^② 《中华人民共和国和孟加拉人民共和国联合声明》,《人民日报》,2019年7月8日。

临床与科研的交流互鉴，推进传统医药现代化，共同促进传统医药在防治重大感染性疾病中发挥积极作用。探索在医疗卫生、可持续发展等领域开展科技创新合作。

2. 以南盟的非传统安全合作意愿推进合作

探索中国与南盟的非传统安全合作，一是看南盟自身的合作内容，二是看南盟各国与中国已有的合作基础和共识。可以在以下方面逐步推进中国与南盟的非传统安全合作。

第一，加强在环境、气候变化和应对自然灾害领域的合作。维护和保护环境，包括减少灾害风险和管理是南盟成员国正在谋求合作议程中的一个高度优先事项。南盟成员国国家元首或政府首脑，自1987年以来，在历届峰会上重申，需要加强区域合作，加强保护和管理该地区的多元化和脆弱的生态系统，包括需要解决气候变化和自然灾害带来的挑战。^① 这些挑战严重损害了成员国的发展进程和前景。南盟环境部长会议和环境与林业技术委员会会议也为指导和促进合作议程提供了关键机制。1997年5月，南盟第九届峰会同意合作建立相邻保护区，为保护南亚生物多样性建立了区域中心，处理环境、气候变化和自然灾害等各个方面的问题。南盟的灾害管理中心为中国与南亚国家在自然灾害防范与应对方面提供了合作机会，双方通过该平台共享经验和技能，提升了灾害应对能力。

中国的环境和林业部门可以与南盟的环境和林业技术委员会进一步推进适应、减缓气候变化方面的技术交流、能力建设。促进生物循环绿色经济发展相关技术和研究合作，推广向循环经济、碳中和以及净零排放转型的技术和创新解决方案。加强水文气象防灾减灾合作。推进灾害监测预报预警合作，开发气象防灾减灾能力培训课程和平台等。条件成熟时，可与南盟签署或加入南盟相关合作公约或协定。

第二，打击跨国犯罪，加强反恐合作。打击国际经济犯罪和洗钱、网络犯罪、贩运毒品和人口、走私武器等跨国犯罪。这个领域是南亚地区和中国面临的最严峻的威胁之一，也是中国和南盟具有合作共识的领域。需要加强信息交流、分享先进技术与经验，以及开展联合行动，共同打击恐怖主义、非法越境、非法走私（包括走私枪支弹药、濒危野生动植物及其制品）、非法贩运（包括毒品贩运、电子废物等危险废物及其他废物贩运）、网络犯罪（跨境赌博、电信诈骗、网络诈骗）和人口贩卖等跨境犯罪。加强各国有效应对上述突出的非传统安全威

^① 董亮：《试析南亚区域环境合作机制及其有效性》，《南亚研究》，2015年第2期，第46—61页。

胁的防范和打击能力。

第三，推进海上合作。包括海上安全、打击海盗和武装抢劫、搜救行动、人道主义援助、灾害管理、应急响应和救援等领域的合作。太平洋、印度洋是中国和南亚地区赖以生存之地，是各国的贸易通道，同时也是受气候变化影响较大的区域。中国与南亚各国应承担保护海洋、维护海上安全、合作应对自然灾害的责任。

第四，加强公共卫生合作。中国和南亚地区是人口密集地生活在这片相互连接的大陆。由于社会发展不均衡，贫困人口众多。重大传染病、地区疫病、流行病等对人们的威胁始终存在，亟需加强公共卫生合作共同应对。

第五，建立跨境河流上下游国家开发保护沟通机制。在上下游开发利用河流项目中建立相互通报制度，以便对整条河流的影响做预判准备和合作应对将会出现的环境问题。

第六，保护水资源生态环境合作。被称为“世界屋脊”和“亚洲水塔”的喜马拉雅山受全球变暖影响，冰川加速融化并对发源于山麓的河流流量变化产生显著影响。中国、印度、尼泊尔、巴基斯坦等南亚相关国家可开展喜马拉雅山冰川融水联合监测及应对行动。为落实联合国《2030 年可持续发展议程》提出保障 2030 年人人享有安全廉价的饮用水目标，中国—南亚国家应合作投资建设足够的基础设施及卫生设施。为应对水资源短缺问题，应保护并恢复森林、山川、湿地、河流等与水资源相关的生态系统，还应增强提高水资源利用效率及推广水处理技术等方面的合作。

四、结语

从中国与南亚国家的非传统安全合作需求来看，各国都存在非传统安全问题，但各国的重点依据威胁程度的不同而有所不同。印度关注分离主义、恐怖主义、跨境河流、能源等问题，孟加拉国关注气候环境、公共卫生、跨境犯罪、非法移民等问题，巴基斯坦、阿富汗关注更多的是恐怖主义、能源粮食安全、跨境犯罪等问题，尼泊尔关注的是能源、气候变化和医疗卫生等问题，斯里兰卡关注气候变化、防灾减灾、海上安保、海洋环保等问题，马尔代夫关注全球气候变暖和环境、医疗卫生等问题。中国关注“三股势力”、跨境犯罪、能源、信息安全等新型跨境犯罪问题。

从中国与南亚在非传统安全领域的合作历程来看，双边和多边层

面均已达成共识，并在非敏感领域展开了合作。在具体合作领域方面，中国与南亚各国可以采取“一国一策”的分类实施策略。针对由“天灾”引起的非传统安全合作，这类安全威胁主要包括自然灾害，如该地区几乎每年都会发生的洪水、干旱和风灾，以及全球或地区性传染病等。这类安全威胁敏感度较低，但需求较为迫切，因此可以进一步加大合作力度。对于由“人祸”引起的非传统安全合作，这类安全威胁涵盖“三股势力”、跨境犯罪、非法移民等问题。在本地区，已有双边合作案例，如中缅、中巴、印缅合作等。这类合作需进一步加强走廊沿线、海上联合执法以及信息情报交换等方面的工作，在双边合作的基础上，逐步拓展至三边、四边等多边合作，如中缅孟合作、中缅印合作、孟中印缅合作，以及孟中印缅与澜沧江—湄公河等次区域合作。涉及可持续发展议题的非传统安全合作，涵盖粮食安全、能源保障、生态环境保护、生物多样性保护及气候变化应对等领域，需在联合国等国际平台上共同响应发展中国家的合理诉求，并在小多边及双边平台上依据已达成的共识推进合作。

最后，也是最为关键的一点，中国与南亚的非传统安全合作需要从战略层面推进中印关系的改善。两国应坚定不移地通过对话协商，以和平手段解决国家间的分歧和争端。同时，加强国家间的战略沟通，深化安全互信，有效化解矛盾，合理管控分歧。这一做法契合全球安全倡议的理念和原则，需在处理中印关系的过程中切实践行。

[责任编辑：郑佳]