

新冠肺炎疫情 与亚洲安全治理转型^{*}

王亚军

【内容提要】 新冠肺炎疫情是人类面临的一场全局性、系统性危机,对世界各国政治、经济、社会和安全等领域均产生了深远影响。亚洲是全球安全治理格局中重要而独特的板块,新冠肺炎疫情既对亚洲地区安全治理带来严峻挑战,也为构建新的地区安全治理机制和模式提供了契机。作者以新冠肺炎疫情对国际政治经济形势的复杂多元影响为切入点,分析当前亚洲安全治理的特点、趋势与不足,阐释中国在亚洲安全治理中发挥的负责任大国作用和影响,指出中国积极倡导新安全理念、推动地区安全合作、提供新型国际公共产品以及参与解决地区热点问题,已经成为地区安全治理的重要力量。未来中国在推动地区安全治理创新发展方面,既要在“存量”领域积极作为,又要在“增量”领域开拓进取,不断推进亚洲安全治理转型。

【关键词】 新冠肺炎疫情;地区安全治理;公共卫生安全;亚洲安全合作

【作者简介】 王亚军,同济大学经济与管理学院(上海 邮编:200092)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2021)

01-0005-17

^{*} 感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的意见和建议,文中疏漏由笔者承担。

突如其来的新冠肺炎疫情被世界卫生组织(WHO)认定为百年一遇的公共卫生危机,联合国将其认定为第二次世界大战以来人类面临的最具挑战性的危机,不仅给全球公共卫生安全带来了严重威胁,而且对各国政治、经济和社会等领域的综合安全产生了深远影响。新冠肺炎疫情使国际社会进一步认识到全球化时代安全概念的内涵和外延大大延伸,个人安全、经济社会安全和生态环境安全等传统“低安全”事务都有可能升级为“高安全”事务,发端于复杂巨系统末端的微小事件有可能演化为具有全球性、系统性影响的重大事件。在此背景下,亚洲作为全球经济增长最强劲、安全格局最多元的区域,在应对疫情中展现出的坚韧性与脆弱性同样引人注目。可以说,当前亚洲安全治理面临的挑战与机遇正同步上升,推进地区安全治理转型的重要性和紧迫性凸显。

本文从新冠肺炎疫情对亚洲安全治理形势的深刻复杂影响入手,梳理亚洲安全治理模式存在的短板,分析新冠肺炎疫情对亚洲安全治理创新发展带来的多方面影响,明晰中国在亚洲安全治理进程中的独特作用和角色,并就推进亚洲安全治理创新发展提出政策建议。

一 新冠肺炎疫情加速国际形势深刻变化

随着全球化深入推进,人员、物资和信息跨国流动日益频密,各国越来越成为紧密相连、休戚相关的命运共同体,重大传染性疾病一经暴发,极易演变成全球公共卫生突发事件。目前应对全球大流行病传播的有效防控措施主要是通过减少近距离接触、控制人员流动来切断传播途径,这必然会不同程度地扰乱有关国家国内经济社会正常运行,甚至影响跨国人员往来和全球产业链、供应链运作。此次新冠肺炎疫情与世界百年未有之大变局激荡交织,对国际和地区形势发展演变产生了系统性、全局性、复杂性影响。

(一) 全球化进程受到重挫,世界经济陷入衰退

新冠肺炎疫情蔓延全球,与保护主义、单边主义相互叠加,给20世纪90年代以来高歌猛进的全球化势头按下了“暂停键”、踩下了“急刹车”。据国际航空运输协会(IATA)测算,此次疫情暴发一度造成全球超过2/3的客机停飞,2020年全球航空运输业超过2500万人面临失业。^①世界贸易组织(WTO)发布报告认为,2020年全球贸易

^① “25 Million Jobs at Risk with Airline Shutdown,” IATA, April 7, 2020, <https://www.iata.org/en/press-room/pr/2020-04-07-02/>, 访问时间:2020年11月30日。

缩水 13%—32%，国际投资下滑近一半。这些数据直接反映了新冠肺炎疫情对全球化冲击的严重程度。^① 疫情促使各国关注供应链和产业链安全问题，不少国家将重新考虑“建链”“缩链”，推动产业链本土化、地区化等选项。疫情还使“逆全球化”思潮抬头，经济全球化受挫将反过来加快区域一体化，呈现亚洲、欧洲、北美三足鼎立之势。这些看法是否成立尚待商榷，但可以确定的是，全球化在疫情冲击下已进入“降速盘整”阶段。

新冠肺炎疫情对全球生产和需求造成了全面冲击，大量企业不得不停工减产，全球供应链因此中断。美国 2020 年第二季度国内生产总值按年率计算下滑 32.9%，出现了自 1947 年开始公布季度数据以来的最大降幅。国际货币基金组织(IMF)于 2020 年 10 月发布的《世界经济展望》报告预测，2020 年全球经济将出现 4.4% 的负增长，其中美国为 -6.6%，亚洲地区为 -2.2%，而中国统筹疫情防控和经济社会发展，将成为唯一能够实现正增长的主要经济体，预计全年增长 1.9%。^②

(二) 大国战略竞争加剧，全球治理进程受阻

新冠肺炎疫情冲击之下，大国竞争态势呈现两方面新变化：一方面，世界主要力量进一步认识到医疗卫生和生物科技等领域的重要性，竞相加大投入；另一方面，各国应对疫情的不同模式产生了不同效果，治理能力前所未有地成为决定一国国际影响力消长的重要因素。美国特朗普政府不仅没有专注于有效防控和应对本国疫情，反而在抗疫模式、病毒溯源等问题上污名化中国，导致中美关系遭受严重冲击。不仅如此，特朗普政府还大肆鼓吹对华“脱钩”，导致“麦卡锡主义”在美国死灰复燃，甚至逼迫其他国家在中美之间选边站队，但总体上应者寥寥。

大国竞争的加剧阻碍了全球治理顺利推进。2008 年国际金融危机发生后，中美等主要大国密切协调合作，推进了二十国集团(G20)领导人峰会等新型全球治理机制建设。新冠肺炎疫情本可成为国际社会团结合作的重要契机，但特朗普政府加速“退群毁约”，威胁、攻击、中止资助甚至宣布退出世界卫生组织，严重破坏了全球公共卫生治理。此外，特朗普政府还阻挠世界贸易组织上诉机构产生新的人选，反对扩大国际货币基金组织特别提款权并阻止该组织动用自身资源协助抗疫，严重干扰和破坏了全球治理进程。

^① “Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy,” WTO, April 8, 2020, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm, 访问时间:2020 年 11 月 30 日。

^② *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2020, pp.8-9.

(三) 国际思潮激烈碰撞

在新冠肺炎疫情的应对成效上,被资本主义奉为圭臬的“小政府、大市场”开始走下神坛,个人主义价值观和新自由主义理念受到更多质疑。以美国为代表的西方国家社会分裂和政治极化加剧,民粹主义、反智主义思潮抬头,导致战略界和思想界更加焦虑迷茫。与此形成鲜明对比的是,以中国为代表的东亚“筷子文化圈”应对疫情总体上成效显著。中国国内社会更加凝聚团结,对外积极开展抗疫合作,“人民至上”“生命至上”理念经受住了实践检验,哈佛大学肯尼迪政府学院阿什民主治理与创新中心在2020年7月发布的一项报告发现,中国民众对党和政府的支持率达到93.1%,^①对本国的制度和文化自信空前高涨。

新冠肺炎疫情产生的广泛深远影响显示出公共卫生问题的重要性进一步上升,不仅直接影响个人的生命安全和身体健康,而且对国际政治、经济和社会稳定造成系统性影响,成为国际社会必须认真面对和处理的非传统安全威胁之一。应对好这一挑战,事关各国人民福祉,事关国际社会稳定和发展,事关全球公共卫生和安全治理的针对性、有效性和持久性。

二 公共卫生安全治理与亚洲安全合作新契机

公共卫生安全治理与国际关系中的地区安全治理之间既有从属关系,又是一个新的突破点。从一般意义上讲,公共卫生安全治理是地区安全治理的题中之义,扮演着日益重要的角色。从亚洲地区实践看,地区安全治理的主要课题是如何加强地区国家间安全合作,共同应对传统和非传统安全挑战,探索建立适合地区实际的安全治理架构以及加强和完善现有安全治理机制。当前公共卫生安全治理尚未成为亚洲安全治理的核心课题,但其重要性不容忽视,有望成为地区安全合作新的突破点。

(一) 亚洲安全治理呈现积极态势

1. 构建地区安全机制的内生动力不断增强

第二次世界大战之后,亚洲安全格局经历重大变化,西方殖民体系瓦解,民族解放运动全面推进,实现和平与发展成为地区国家的共同愿望。东盟等地区合作机制的建立为亚洲安全治理提供了全新动力,强调协商一致、充分照顾各方舒适度的“东盟方

^① Edward Cunningham, Anthony Saich and Jessie Turiel, “Understanding CCP Resilience: Surveying Chinese Public Opinion Through Time,” John F. Kennedy School of Government, Harvard University, July 2020, https://ash.harvard.edu/files/ash/files/final_policy_brief_7.6.2020.pdf, 访问时间:2020年10月2日。

式”“东盟路径”等为国际和地区合作提供了重要创新范式。在此次新冠肺炎疫情防控中,中国、日本、韩国及东盟国家不仅展现出共同战胜疫情的强烈愿望,并将这种愿望转化为加强协作的共识和加强机制建设的具体行动。

2.域外大国提供地区安全公共产品的动力和效能明显下降

根据查尔斯·金德尔伯格(Charles P. Kindleberger)与罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)等学者的“霸权稳定论”和国际公共产品理论,美国作为全球霸主为维持其霸权地位和霸权体系,对外提供国际贸易、金融、安全和援助等国际公共产品。但近年来,美国连续退出气候变化《巴黎协定》、伊朗核问题协议与《中导条约》等国际机制,不断对现行国际体系“釜底抽薪”,已成为应对全球性挑战和维护世界安全的重大不确定因素。究其根源,在于美国对外战略与政策中的孤立主义、单边主义因素上升,承担国际责任的能力和意愿下降,这在一定程度上也反映出其相对实力下降的事实。

3.国际和地区多边机制在全球安全治理中的作用持续上升

第二次世界大战后建立起来的以联合国为核心的国际体系对维护世界总体和平、促进共同发展发挥了重要作用。此次全球新冠肺炎疫情应对中,以联合国为核心、以世界卫生组织为代表的多边体系成为协调组织各国抗击疫情的中枢,在分享病毒基因序列等关键信息、控制疫情蔓延以及推进医疗和科技合作等方面发挥了无可替代的作用。就亚洲地区而言,上海合作组织、东盟与中日韩(10+3)合作机制及东盟与中国(10+1)合作机制等地区机制积极行动,通过召开特别会议等形式凝聚共识、协调政策、加强合作,为控制地区疫情发挥了重要作用。

(二)中国在亚洲安全治理中发挥日益重要的作用

作为全球最大的新兴市场国家,中国在亚洲安全治理中积极引领安全治理理念创新发展、探索提供安全公共产品以及推动安全合作机制完善,在地区安全事务中发挥着越来越大的建设性作用。

1.安全挑战增多呼唤中国发挥更大作用

第二次世界大战后,美苏进行了长达40多年的冷战对抗,世界多次爆发局部热战。冷战结束以来,恐怖主义、极端主义与重大传染病等非传统安全威胁更加突出,与朝鲜半岛核问题、伊朗核问题等传统安全威胁交织。当前世界大变局纵深发展,格局转换期矛盾更加尖锐复杂,安全威胁不减反增,亚太地区首当其冲。新冠肺炎疫情再次警示世界各国,人类安全保障依然脆弱,没有哪个国家能够独善其身。中国作为联合国安理会常任理事国和快速发展壮大的和平力量,肩负着维护地区乃至全球和平稳定的重要使命。

2. 中美关系重回对话合作轨道是人心所向

新冠肺炎疫情发生以来,美国加大对华打压遏制,反华势力大肆攻击污蔑中国共产党和社会主义制度,中美关系面临建交以来前所未有的严峻局面。中美建交 40 多年来的历程表明,合则两利、斗则俱伤,对话合作符合两国人民的共同利益。从国际关系发展的时间轴看,鼓动对华“新冷战”不得人心,绝大多数国家不愿看到中美全面对抗,更不希望在中美间选边站队。坚持不冲突不对抗、相互尊重、合作共赢,构建以协调、合作、稳定为基调的中美关系,营造中美亚太良性互动、维护地区长治久安的局面,符合地区和世界各国的共同利益。

3. 世界多极化趋势要求新兴力量承担更大安全责任

尽管“西强东弱”格局短期内仍无法根本改变,但“东升西降”大势不可逆转,新冠肺炎疫情加快了这一国际权力结构消长的进程。西方发达国家主导国际体系和垄断国际安全事务的优势不断削弱,新兴市场国家国际影响力不断增强,世界多极化趋势深入发展,国际力量格局更趋均衡。美国以美日同盟为基石主宰亚太安全的传统模式已难以为继,客观上要求中国等新兴市场国家在地区安全事务中扮演更重要的角色。

(三) 新冠肺炎疫情为亚洲安全治理创新提供新契机

新冠肺炎疫情在给各国造成严重冲击的同时,也使各国更加认识到合作应对公共卫生安全问题的重要性,为亚洲国家加强公共卫生安全合作提供了重要理念共识和思想基础。

1. 亚洲各国普遍需要加强公共卫生体系建设

从公共卫生环境角度分析,亚洲地区既有基础设施较发达、医疗卫生体系较完备的发达国家,也有卫生条件较差、公共卫生服务欠缺的发展中国家。从地域分布看,亚洲国家地理和气候条件复杂,公共卫生挑战多元。但不论自然环境和水平如何,亚洲各国普遍面临公共卫生安全治理挑战。从近年实际情况看,亚洲地区公共卫生问题频发,既有疟疾、伤寒和霍乱等传统疫病,也有严重急性呼吸综合征(SARS)、禽流感、甲型 H1N1 流感和新冠肺炎等新型传染病,凸显了地区公共卫生体系的脆弱性和加强跨国合作的紧迫性。

2. 亚洲公共卫生安全治理呼吁加强地区协调

从病理学角度来看,目前人类所知的新发、继发和再发传染病无一例外都是从一国或一个区域开始,进而造成区域甚至全球性后果。究其原因,是经济全球化深刻改变着人类的生产、生活和交往方式,世界各国相互依存、利益交融、命运与共。正如习近平指出的,“病毒没有国界,疫情不分种族,在应对这场全球公共卫生危机的过程

中,构建人类命运共同体的迫切性和重要性更加凸显”;“事实再次表明,人类是休戚与共的命运共同体。各国必须团结合作,共同应对。中国将同各国一道,基于人类命运共同体理念,加强国际防疫合作,携手应对共同威胁和挑战,维护全球公共卫生安全”。^①新冠肺炎疫情不会是人类遇到的最后一场重大传染性疾病,根据盖茨基金会的预测,未来一段时期可能成为流行性疾病的多发期,合作应对可能出现的新的流行性疾病刻不容缓。亚洲国家只有增进协调合作才能实现更加有效的疫情防控与应对,加强亚洲公共卫生安全治理合作迫在眉睫。

3. 亚洲国家开展了卓有成效的抗疫合作实践

新冠肺炎疫情发生以来,中国等地区国家之间积极开展抗疫合作。2020年4月14日,东盟与中日韩领导人召开抗击新冠肺炎疫情特别会议,通过了《东盟与中日韩抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议联合声明》,一致同意加强经验交流和信息共享,开展药物与疫苗研发合作,推进地区防控机制化,加强宏观经济政策协调,确保产业链和供应链畅通,逐步恢复社会和经济秩序。在2020年11月10日上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上,与会外方领导人表示,新冠肺炎疫情对全球政治、经济和社会产生了严重负面影响,各国应合力应对,共同抗击疫情,反对借疫情对别国污名化。^②同年11月14日的第15届东亚峰会上,与会各国领导人强调各方应同舟共济,团结合作抗击疫情,采取有效措施确保疫苗的可及性和可负担性,提高地区国家应对公共卫生安全挑战的韧性。^③此外,中国还推动举行了中国—东盟关于新冠肺炎问题特别外长会议、澜湄合作第五次外长会议和中日韩新冠肺炎问题特别外长视频会议等,同周边国家建立联防联控合作机制,在遏制疫情发展、维护经贸合作等方面发挥了重要作用。东盟也陆续召开一系列抗击疫情高级别会议。2020年6月26日,第36届东盟峰会通过了《东盟领导人关于齐心协力、积极应对的愿景声明:克服挑战、保持增长》,指出各方将坚决致力于减轻疫情对民生、社会和经济的负面影响,实施旨在改善区域经济稳定性与韧性、保持供应链畅通的全方位复苏计划,同时警惕第二波疫情的发生。^④面对新冠肺炎疫情这一重大突发公共卫生事件的挑战,亚洲国家利用各类双多边合作机制协调应对、共克时艰,抗疫合作卓有成效。

① 《习近平同哈萨克斯坦总统托卡耶夫通电话》,载《人民日报》,2020年3月25日;《习近平同埃及总统塞西通电话》,载《人民日报》,2020年3月24日。

② 《习近平出席上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议并发表重要讲话 强调上海合作组织要弘扬“上海精神”深化团结协作 推动构建更加紧密的命运共同体》,载《人民日报》,2020年11月11日。

③ 《李克强出席第15届东亚峰会》,载《人民日报》,2020年11月15日。

④ 《第36届东盟峰会关注应对疫情与疫后经济复苏》, http://www.xinhuanet.com/2020-06/27/c_1126163843.htm, 访问时间:2020年12月5日。

4. 新冠肺炎疫情应对凸显了亚洲地区公共卫生安全治理的潜力和优势

纵观世界各国抗疫过程,亚洲国家的疫情防控取得巨大成效,尽管抗疫模式不尽相同,但有诸多相融相通之处。亚洲国家有必要分享成功经验,加强地区公共卫生安全治理合作,在国际上发挥示范引领作用。亚洲是世界上人口最密集、经济发展最迅速的地区之一,美国经济学家大卫·保罗·戈德曼(David Paul Goldman)表示,经济历史学家可能会把“亚洲世纪”的起始日期标记于2020年5月。^①新冠肺炎疫情发生以来,由于应对比较得力,亚洲总体受冲击轻于其他地区,经济活动与金融市场反弹迅速,表现十分突出。习近平曾指出,“亚洲稳定,是世界和平之幸;亚洲振兴,是世界发展之福”,^②一语道出了亚洲在世界和平与发展进程中的重要地位。新冠肺炎疫情的防控表明,亚洲地区加强公共卫生安全合作不仅有助于应对本地区公共卫生安全问题,而且有助于推进亚洲地区总体安全治理进展,进而可以对全球安全治理发挥引领和带动作用。

三 亚洲安全治理的问题和不足

新冠肺炎疫情为亚洲安全治理创新发展带来重要契机,但同时也要充分认识到亚洲安全治理存在的问题和不足。在全球安全治理进程中,亚洲一直是一个极为独特和重要的板块。亚洲地缘政治环境复杂,域内国家文化传统、宗教信仰与意识形态差异较大,传统与非传统安全问题交织,是安全治理挑战极为突出、任务极为艰巨繁重的地区。第二次世界大战以来,亚洲在推进安全治理探索、转型和发展进程中积累了不少有益于地区和世界安全稳定的理念、架构和模式,客观上为全球安全治理做出了贡献。当然,各种模式在实践中体现出的特点不同,各有优势与不足。亚洲地区因具备这些特点而极具吸引力,同时具有极大挑战性。有学者曾提出八种可能的权力结构模式,但这些模式都难以与亚洲地区完全契合,可见亚洲安全治理的复杂性。^③总体而言,当前亚洲安全治理体系存在三点问题和不足。

(一) 多元主导,机制重叠

按驱动力量划分,目前亚洲主要有三种安全治理模式:一是地缘政治驱动的亚洲

^① 大卫·保罗·戈德曼:《“亚洲世纪”从2020年5月开始》, https://www.guancha.cn/DavidPaulGoldman/2020_05_29_552150.shtml, 访问时间:2020年10月7日。

^② 习近平:《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面——在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上的讲话》,载《人民日报》,2014年5月22日。

^③ 参见秦亚青、魏玲:《结构、进程与权力的社会化——中国与东亚地区合作》,载《世界经济与政治》,2007年第3期,第9页。

安全治理,主要是指以美国为主导、以地区盟友为核心支柱,通过加强地区军事存在构筑经济和安全网络,抵御和防止任何国家挑战美国的地区主导权,谋求自身绝对安全;二是地区合作驱动的区域安全合作,主要是指以东盟和东亚地区国家为主导的地区安全治理;三是新兴大国驱动的新型亚洲安全治理,主要是指中国倡导的亚洲新安全观及其实践。

三种模式相互关联、相互影响,在成员主体、覆盖区域以及功能主题等方面存在交叉重叠,形成圆形交叉式框架结构。例如,东盟本身是东盟国家主导的地区安全治理架构,同时与美国建有东盟—美国峰会机制,与中国、中日韩建有 10+1 和 10+3 合作机制。日本既是美国的盟国,同时也是 10+3 合作的重要成员。全部美国“印太战略”涉及的国家同时也是东亚峰会成员。域内国家和域外大国共同在本区域构建了一个错综复杂的安全治理架构。

(二) 覆盖不足,功能受限

亚洲地区现有安全治理机制数量众多,但缺少覆盖整个地区的集体安全体系,^①三种主要模式没有一个能够涵盖整个亚洲区域。以美国为主导的治理模式在亚洲安全中发挥作用的时间最长、体系内容最丰富、实际操作程度最高,但具有封闭性、对抗性和排他性特点,正受到越来越多的质疑。以美国大力推动的“印太战略”为例,2017年11月特朗普就任总统后首次亚洲之行即提出“印太战略”,在越南岷港举行的亚太经济合作组织(APEC)会议上,他从“对等原则(reciprocity)”、经济与区域安全等方面解释了美国主张的“自由与开放的印太秩序”。2018年,美国在政治、经济和军事等战线并进落实“印太战略”,特别是2018年11月美国副总统迈克尔·彭斯(Michael R. Pence)亚太之行成为美国推进“印太战略”的重要行动。“印太战略”总体以“美国优先”和“有原则的现实主义”为指导,主要成员是美日印澳四国,目的在于加强美国在亚太地区的同盟体系,共同建设强大的军事合作网络和经贸合作格局,具有明显的排他性、对抗性特征。

东盟机制主要是东盟十国根据《东盟宪章》,通过东盟峰会、东盟协调理事会、东盟共同体理事会、东盟部长会议、东盟秘书长/秘书处、东盟常驻代表委员会、东盟国家秘书处、东盟政府间人权委员会以及附属机构等组织和形式,维护和促进地区和平、安全与稳定的地区机制,是地区国家团结协作提供地区安全公共产品的积极探索和成功实践。然而,这一机制仅局限在东亚地区内,且存在“小马拉大车”的难题。^②

① 郑永年:《亚洲的安全困境与亚洲集体安全体系建设》,载《和平与发展》,2011年第5期,第1页。

② 翟崑:《小马拉大车?——对东盟在东亚合作中地位作用的再认识》,载《外交评论》,2009年第2期,第9—15页。

中国倡导的新型安全治理主要集中在 10+1、10+3、亚洲相互协作与信任措施会议（简称亚信会议）和上海合作组织等机制层面，覆盖面相对较大，开放性、前瞻性和包容性较强，不足之处是大部分机制未能涵盖所有亚洲国家。亚信会议机制虽然成员广泛，但在执行力和约束机制建设方面仍有很长的路要走。

上述问题导致亚洲地区非传统安全机制缺位。现有地区安全机制多是传统安全领域的设置，面对层出不穷的非传统安全问题相对乏力，缺少非传统安全尤其是国际流行疾病的常态化应对机制。

（三）新旧转型，竞争上升

冷战结束 30 多年来，尽管美苏两极格局及与之相关的冷战安全架构已经终结，但作为冷战期间两大阵营对垒的前沿，亚洲的安全治理架构和格局至今仍保留着诸多冷战痕迹。美国主导的地区安全架构仍以盟友为支柱，以安全作为关注重点。朝鲜半岛南北对峙和日俄、中日、中印、印巴领土争端等依然是地区安全治理过程中有待破解的难题。冷战思维在域外大国和一些地区国家中还有相当大的市场，对各方在安全领域实现相互信任形成巨大障碍。

从地区安全治理实践看，美国对地区安全格局的主导构成了域外大国与地区国家在安全问题上的矛盾。美国继续巩固与日本、韩国、菲律宾、泰国、澳大利亚和新西兰等国的双边安全同盟体系，通过加强前沿军事存在等手段维护自身在地区安全治理格局中的主导地位。美国以自身安全需求替代亚洲各国的多样性和差异性诉求，把自身绝对安全作为地区安全架构建设的主要目标，以美式价值规范塑造亚洲安全秩序。随着国际和地区形势发展演变特别是美国实力相对下降，这种安全治理模式的内在缺陷和不稳定性日益显现。

随着近年来中国国际地位和影响力的不断上升，美国认为其一家独大的区域安全架构受到了挑战，执意升级对中国的遏制打压。过去 4 年，美国政府密集调整对华政策定位，先后发布了《美国国家安全战略》《美国国防战略》《国家情报战略》《核态势评估》《国家安全太空战略》及《国家网络安全》等多份报告，明确把中国定位为“战略竞争者”“主要对手”和“修正主义者”。2020 年 5 月 20 日，美国政府和国防部发布《美国对中华人民共和国战略方针》，宣称美国对华接触政策失败，美国已决定改变对华策略，采取公开施压方法，遏制中国在经济、军事和政治等多领域的“扩张”。^① 2020

^① The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2020, <https://www.whitehouse.gov/articles/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, 访问时间:2020 年 10 月 7 日。

年7月24日美国国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)在尼克松图书馆暨博物馆发表演讲,对中国共产党和中国大肆攻击。在上述对华政策调整的大背景下,美国亚太地区战略的对抗性明显上升。

美国加紧巩固同日本、澳大利亚、韩国等传统地区盟友的关系,利用南海等问题夸大“中国威胁”,拉拢东盟国家同自己一道制衡中国在本地区的影响,故意在中国与东盟国家间制造裂痕。针对中国推进共建“一带一路”国际合作倡议,美国推出“蓝点网络”等所谓新型基础设施合作和经济合作计划,意在抵制中国与地区国家的贸易投资与基础设施合作。美国近年还明显加强“五眼联盟”在情报和安全等领域的合作,对冲中国及其主导的地区合作机制。特朗普政府的消极负面举措无疑给亚洲安全治理增添了诸多复杂因素和不确定性,影响了亚洲安全治理合作走向深入。

四 中国在亚洲安全治理中的新角色新作为

亚洲安全治理的现状和趋势决定了中国必须在顺应形势的同时主动谋势造势,通过创新性举措拉近与亚洲各国的心理距离,有效应对域外力量对亚洲安全的不利影响,有力管控并妥善解决与中国直接或间接相关的地区安全热点问题,引领推动地区局势持续向好。中华人民共和国自成立以来为促进亚洲和平与发展、促进人类发展与进步做出了不懈努力。70多年来,中国坚定奉行独立自主的和平外交政策,提出“和平共处五项原则”、建立国际政治经济新秩序、建设和谐世界、构建人类命运共同体等外交政策主张,不仅阐释了中国对外政策核心原则和立场,也反映出亚洲国家的共同愿望。中国共产党第十八次全国代表大会以来,中国积极推进中国特色大国外交,主动进取、奋发有为,前所未有地走近世界舞台中央,在全球治理中的地位和影响力空前提升。不论是从亚洲安全治理还是从全球安全治理的角度来看,中国都积极发挥了负责任大国的建设性作用。在全球抗击新冠肺炎疫情过程中,中国坚定支持联合国和世界卫生组织发挥领导作用,加强同世界卫生组织及各国的抗疫合作,开展积极有效的抗疫外交,更加清晰地展现了负责任大国的角色担当,参与和引领亚洲及全球安全治理的作用更加凸显。中国的新理念、新主张、新实践为以合作应对新冠肺炎疫情为契机推动亚洲安全治理创新发展奠定了重要基础。

(一) 积极倡导新型安全理念

近年来,中国国家领导人在国际舞台上提出一系列重大政策理念,为全球和亚洲安全治理提供了新的思想引领。

第一,提出“两个构建”,即推动构建人类命运共同体,推动构建新型国际关系。2015年9月,习近平赴纽约联合国总部出席第70届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话,提出构建以合作共赢为核心的新型国际关系、打造人类命运共同体;2017年1月,习近平在联合国日内瓦总部发表了题为《共同构建人类命运共同体》的演讲。这两次演讲全面系统地阐述了“两个构建”特别是推动构建人类命运共同体重要思想的深刻内涵。^①在第一篇讲话中,习近平提出打造人类命运共同体“五位一体”总体布局和路径,即建立平等相待、互商互谅的伙伴关系,营造公道正义、共建共享的安全格局,谋求开放创新、包容互惠的发展前景,促进和而不同、兼收并蓄的文明交流,构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系。在第二篇讲话中,习近平倡导建设“五个世界”,即持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。“两个构建”代表了新时代中国特色大国外交最核心的目标和理念,集中反映了中国在新形势下的世界观,成为习近平外交思想的核心理念。同时,“两个构建”将安全治理作为重要内容,对于推进亚洲和全球安全治理具有积极意义。尤为重要的是,构建人类命运共同体理念提出后,不仅被写入多份联合国决议和文件,还被写入金砖国家、上海合作组织与亚欧会议等多个国际合作机制文件,日益成为国际社会的共识。

在构建人类命运共同体总目标之下,中国提出打造周边命运共同体、亚洲命运共同体、亚太命运共同体等一系列理念,受到亚洲国家欢迎,成为中国加强同亚洲国家关系的政治引领,蕴含了中国关于安全、经济、贸易和文明交流等各方面政策主张,对于推动亚洲安全治理产生了积极意义。在应对新冠肺炎疫情过程中,中国推动构建人类命运共同体理念进一步发展。2020年5月习近平在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上发表致辞,呼吁各国团结合作战胜疫情,共同构建人类卫生健康共同体。此外,截至2020年5月31日,中国已向150个国家和4个国际组织提供抗疫援助,^②对加强全球抗疫合作发挥了关键作用。

第二,提出并全面系统阐述亚洲新安全观。2014年5月习近平出席亚信上海峰会时,全面系统阐述了共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观。这是中国安全治理理念的重大创新,为地区安全合作注入了新的动力。此后,习近平在联合国等多个场合阐述这一理念,打通了地区安全与全球安全的逻辑脉络,使之成为中国的新安全观,为推动全球安全治理发挥了积极作用。中国倡导的新安全观与传统大国追求自身绝对

^① 《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社2017年版,第521—526、537—548页。

^② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》,http://www.gov.cn/zhengce/2020-06/07/content_5517737.htm,访问时间:2020年10月3日。

安全、强调结盟对抗、固守零和思维有着根本不同,致力于探索走出一条具有中国特色的安全治理之路,对亚洲安全架构建设所面临的复杂条件和严峻挑战有着清醒认识,因而既具有价值话语层面的通达性和周密性,又具有现实实践层面的针对性和指导性。

(二) 积极推动新型地区合作

中国积极参与和推动亚洲安全区域、次区域合作组织和机制作用,努力推动各方增进相互信任,共同建立重点突出、多点支撑、协调联动的地区安全合作机制网络。

第一,推进东盟合作。自1991年中国和东盟建立对话关系以来,双方携手同行、相互支持,不仅在促进各自经济增长、社会进步方面取得了重大进展,而且为推动东亚地区繁荣稳定发展做出了重要贡献。习近平在访问东南亚国家时,提出要携手建设更为紧密的中国—东盟命运共同体。中国始终视东盟为周边外交的优先方向和共建“一带一路”的重点地区,支持东盟共同体建设,支持东盟在东亚合作中的中心地位,支持东盟在构建开放包容的地区架构中发挥更大作用,愿与东盟国家秉持“互信、互谅、互利、互助”的精神,推动双方关系百尺竿头、更进一步。

在此次疫情期间,中国与相关方先后举行了中国—东盟抗击疫情特别外长会、东盟与中日韩抗击新冠肺炎疫情领导人特别会议、10+3卫生发展高官特别视频会议、中日韩新冠肺炎问题特别外长视频会议、10+3新冠肺炎问题卫生部长视频会议等高级别会议。这些会议和安排既充分表明中国与东盟及周边国家的深厚感情和牢固互信,也是双方合作机制的发展和创新。与此同时,中国向东盟国家提供了力所能及的帮助,先后向柬埔寨、老挝、菲律宾和缅甸等东盟国家派出抗疫医疗专家组,对菲律宾、印度尼西亚、泰国、缅甸和马来西亚等国进行医疗物资援助。中国还同周边国家积极开展疫苗合作,如2020年12月6日,中国提供的120万剂新冠肺炎疫苗运抵印尼。中国同域内国家不仅关注疫情防控,而且着眼恢复和加强经济合作,就建立医疗物资储备中心、减免关税、稳定产业链和供应链、加强金融领域合作及保障粮食安全等问题达成一系列重要共识。

第二,积极参与和推动亚信会议、上海合作组织等新兴地区安全合作架构。中国在担任亚信会议主席国期间,加强同其他成员国的沟通协调,推动亚信会议在亚洲安全事务中发挥积极作用,取得了重要成果。2016年4月,亚信第五次外长会议在北京举行,在凝聚共识、促进对话、加强协作、推动构建具有亚洲特色的安全治理模式方面迈出新步伐。此后,中国还多次主办亚信特别工作组会议和高官委员会会议,担任金融、农业和环境领域信任措施协调或联合协调国,增进成员国之间合作交流。

在中俄“双引擎”共同推动下,上海合作组织在地区变局中不断发展壮大,成为世界上幅员最广、人口最多的综合性区域合作组织,弘扬互信、互利、平等、协商、尊重多样文明、谋求共同发展的“上海精神”,开创了区域合作新模式。^① 2019年6月,习近平在上海合作组织比什凯克峰会上倡议继续弘扬“上海精神”,强调要把上海合作组织打造成团结互信、安危共担、互利共赢、包容互鉴的典范,携手构建更加紧密的上海合作组织命运共同体。^② 中国的重要立场和主张不断为地区安全稳定和共同发展指明方向、贡献智慧、注入动力。

新冠肺炎疫情暴发以来,上海合作组织各成员国领导人都向中国发来慰问信,高度评价中方采取的有力防控举措。2020年2月14日,上海合作组织发表支持中方抗击新冠肺炎疫情的声明,欢迎中国政府和人民为抗击新冠肺炎疫情以及阻止疫情传播所采取的果断措施。5月13日,俄罗斯外长谢尔盖·拉夫罗夫(Sergey Lavrov)主持召开上海合作组织成员国外长视频会议,围绕携手打赢全球疫情阻击战、携手维护地区和平稳定、实现共同发展、捍卫和完善国际体系等进行深入沟通,强调各方进一步发扬“上海精神”,坚持同舟共济,同世界卫生组织开展密切合作,共同维护地区和全球公共卫生安全。11月10日,上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议发表关于共同应对新冠肺炎疫情的声明,强调要反对借疫情对别国污名化等。

第三,积极探索构建新的合作机制。为做好新冠肺炎疫情防控工作,中国同日本、韩国、马尔代夫、巴基斯坦、蒙古国、印尼、马来西亚、新加坡等周边国家构建起联防联控机制,建立健全重要急需人员往来“快捷通道”和货物流通“绿色通道”。中国和东盟还建立了中国—东盟蓝色经济伙伴关系,共商海洋合作大计,打造中国—东盟合作新高地。此外,中国同南亚地区国家就疫情防控举行各领域和各方面的网络视频会议,在中亚地区建立起“中国+中亚五国”外长会晤机制,通过定期举行会晤携手应对挑战,共谋发展繁荣。上述努力既是应对疫情急需,也是为地区国家建立持久长效的公共卫生合作机制进行的积极有益探索。

(三) 积极提供新型国际公共产品

随着综合国力日益提升,中国已从区域安全公共产品的“搭车者”逐渐成为“驾驶员”,有意愿也有能力向本地区提供创新、有效和可为各方广泛接受的公共产品。这既是中国作为负责任大国的担当,也是践行人类命运共同体理念和正确义利观的实践。

^① 习近平:《弘扬“上海精神” 构建命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第十八次会议上的讲话》,载《人民日报》,2018年6月11日。

^② 习近平:《凝心聚力 务实笃行 共创上海合作组织美好明天——在上海合作组织成员国元首理事会第十九次会议上的讲话》,载《人民日报》,2019年6月15日。

习近平在2013年秋季提出共建“一带一路”倡议,这是中方为促进地区发展和安全贡献的新型国际公共产品。这一倡议秉持和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢的古丝绸之路精神,坚持共商共建共享原则,努力实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,致力于打造和平之路、繁荣之路、开放之路、绿色之路、创新之路、文明之路、廉洁之路。截至2020年11月,中国已同138个国家和31个国际组织签署201份“一带一路”合作文件,对促进各参与国经济社会发展、改善民生和维护安全发挥了积极作用。

中国积极推动共建“一带一路”倡议与东盟发展规划对接走深走实,东盟十国均已同中国签订“一带一路”合作文件,带动了一批基础设施互联互通和产能合作大项目落地。2019年11月,在泰国曼谷召开的第35届东盟峰会及东亚合作领导人系列会议期间,中国和东盟国家发表《中国—东盟关于“一带一路”倡议同〈东盟互联互通总体规划2025〉对接合作的联合声明》,双方将加快推进现有经济走廊和中泰铁路、中老铁路、雅万高铁等运输通道建设,加强铁路、公路、港口、机场、电力和通信等基础设施互联互通合作,为地区经济发展繁荣夯基垒台。2020年第一季度,中国和东盟的货物贸易总额增长6.1%,突破1400亿美元,东盟首次成为中国最大贸易伙伴。

新冠肺炎疫情之下,“一带一路”国际合作机制仍然得到了发展和创新。2020年6月,中方举办“一带一路”国际合作高级别视频会议。25个国家的外长或部长级官员及联合国、世界卫生组织与联合国开发计划署负责人出席。各方围绕抗击疫情、复苏经济深入交流,共同致力于把“一带一路”打造成合作之路、健康之路、复苏之路、增长之路。

(四) 积极参与解决安全和热点问题

中国在处理地区热点问题上始终坚持和平性、正当性和建设性。和平性就是坚持政治解决方向,主张通过对话谈判解决矛盾分歧,坚决反对在国际事务中动辄使用武力或威胁使用武力;正当性就是坚持不干涉内政原则,尊重当事国主权和意愿,坚决反对强加于人;建设性就是坚持客观公正立场,根据事件本身的是非曲直来斡旋调停。^①

在朝核问题上,中国一贯坚持朝鲜半岛无核化,维护半岛和平稳定,主张通过对话协商推进政治解决进程。近年来,无论朝美关系出现重大积极变化还是半岛局势面临严重威胁,中国都是维护半岛和平、积极劝和促谈的坚定力量。在南海问题上,中国坚持“南海相关争议由直接当事国通过协商谈判妥善解决,南海和平稳定由中国与东盟国家共同维护”的双轨思路,在签署《南海各方行为宣言》基础上,同东盟国家快速有序推进“南海行为准则”磋商,目前已进入案文第二轮审读阶段。中国与东盟各国在

^① 《中国与联合国——第74届联合国大会中方立场文件》, http://www.xinhuanet.com/world/2019-09/25/c_1210292088.htm, 访问时间:2020年10月3日。

海上搜救、海洋环保和海洋科考等领域的合作取得了诸多积极成果。在陆地边界问题上,中印洞朗对峙与加勒万河谷事件发生后,中方既坚决维护自身利益,对印度方面明确表明立场,又强调双方应相互尊重、相互支持,按照两国领导人达成的重要共识,通过中印边界特别代表会晤机制、边防部队会晤机制等既有渠道,就妥善处理边境事态加强沟通协调。中方的努力、克制和积极沟通是事件得以妥善处理的关键因素。^①

在全球抗击新冠肺炎疫情过程中,病毒溯源问题成为国际社会高度关注、牵动大国关系和各方神经的敏感问题。中国领导人在一系列国际场合旗帜鲜明地表明中方态度,要求有关国家停止将疫情政治化、把病毒标签化,与中方一道推动全球抗疫合作,共同挽救更多的生命,担负起大国应当承担的国际责任。中方为推动世界卫生组织开展独立调查、维护国际社会团结抗疫大局发挥了重要作用,越来越多的国家认同与支持中方立场,明确反对借疫情对特定国家进行污名化等政治行径。

五 推动亚洲安全治理创新发展

面对新冠肺炎疫情威胁和百年未有之大变局的加速演进,中国应坚持在历史前进的逻辑中前进,在时代发展的潮流中发展。要坚定不移推进改革开放,加强国家治理体系和治理能力现代化,提高国家综合实力;高举构建人类命运共同体旗帜,推动构建新型国际关系,以“共同体外交”引领国际关系发展;积极为全球和地区安全治理提供思想观念、体制机制、物资支持等方面的国际公共产品;以东北亚公共卫生安全合作以及中国与东盟合作平台为重点,以区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)和共建“一带一路”为抓手,进一步凝聚共识,积极推动亚太命运共同体建设。同时,妥善处理朝核、南海等问题,为维护地区安全贡献力量。

推进亚洲安全治理创新发展的重中之重有两点:一是在传统“存量”领域积极作为,维护地区总体稳定,防范地区热点问题恶化升级;二是在新兴“增量”领域开拓进取,通过新兴领域的合作进展,为传统领域安全合作注入新动力,推动地区安全治理实现“范式革新”。中国应以新冠肺炎疫情防控为契机,积极倡导和推动亚洲国家系统梳理总结应对疫情的思路、举措、经验和成效,通过相互借鉴进一步完善各国公共卫生系统、提升各国政府治理能力、探索亚洲区域公共卫生安全合作路径以及加强亚洲区域安全治理框架。将应对新冠肺炎疫情作为推进亚洲总体安全合作的切入点,有助于

^① 《王毅同印度外长苏杰生通电话》, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbx_673089/zyhd_673091/t1789452.shtml, 访问时间:2020年10月1日。

为亚洲安全治理探索更多路径,通过非传统安全领域的合作进展,淡化消解相关方在南海等问题上的误解误判,扭转地区一些国家“经济靠中国、安全靠美国”的“二元悖论”,推动地区安全合作与热点问题解决形成良性互动、相互促进的态势。

在双边领域,中国应与亚洲国家持续加强沟通对接,与更多国家建立人员往来“便捷通道”和货物流通“绿色通道”,积极探索建立“健康码互认”机制,尽快使地区产业链和供应链安全顺畅运行,并深入开展双边公共卫生合作。在上海合作组织框架内,中国应推动各方积极落实2009年发表的《上海合作组织地区防控传染病联合声明》和2018年通过的《上海合作组织成员国关于在上海合作组织地区共同应对流行病威胁的声明》,定期举办卫生部长会议,建立公共卫生安全数据库,畅通信息、技术、人员和物资等方面流通渠道,建立便捷高效的联防联控机制。在10+1合作方面,中国应积极推动中国—东盟公共卫生应急联络网络,落实好“中国—东盟公共卫生合作倡议”。在10+3合作方面,中国尽快建成10+3应急医疗物资储备中心并投入使用,加强地区联防联控,把10+3公共卫生突发事件应对演练机制化,积极推进健康丝绸之路人才培养计划,并推动亚洲基础设施投资银行为地区公共卫生安全合作提供有力的资金支持。

公共卫生领域有望成为推动构建人类命运共同体的重要着力点和实践路径。推动亚洲地区公共卫生安全合作的意义和价值不仅限于亚洲,而且会在全世界范围内产生强大示范带动作用,进而促进全球范围内的公共卫生安全合作乃至全方位的安全合作。亚洲多样性突出,整体安全共识严重缺失,地区安全治理任务艰巨。新冠肺炎疫情带来的公共卫生危机让亚洲各国进一步认识到加强协调合作、合力应对非传统安全威胁的重要性和必要性,也为后疫情时代亚洲安全治理提供了可资借鉴的经验和教训。中国将继续做世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者,推动构建新型国际关系和人类命运共同体,推动亚洲建立并完善适合自身的安全治理模式。值得指出的是,新冠肺炎疫情这场国际公共卫生危机可以转化为亚洲加强地区安全合作机制建设的重要契机,各方有必要对此给予积极关注,共同促进地区稳定和共同发展。面向未来,亚洲安全合作机制建设应更加积极有为:不但要有力应对传统安全问题,而且要有效解决不断涌现的新安全问题;不但要更好地维护亚洲安全稳定,而且要对全球范围内的安全合作发挥引领带动作用。

(截稿:2020年11月 责任编辑:主父笑飞)