

边疆安全治理现代化与周边安全共同体建设

方盛举 杨睿哲

摘要：边疆安全是国家安全的重要组成部分，同时，边疆安全是国家安全的主要短板。推进国家安全体系和能力现代化，必须重点推进边疆安全体系和能力现代化。中国边疆地区与周边国家存在天然的地缘关系，边疆安全治理离不开与周边国家的联动协同与互助合作。构建周边安全共同体旨在增强与周边国家之间的安全互信和利益共享，营造一个安全稳定、开放包容、互利共赢的周边环境。在推进边疆安全治理现代化的过程中，要主动经略和塑造周边国家的安全环境，把构建周边安全共同体作为这一进程的重要目标，以双边或多边安全预警预防机制、安全处置机制、安全能力建设机制等的耦合形成为抓手，全面提升跨国跨境安全治理效能。

关键词：边疆安全治理；周边安全共同体；耦合机制

中图分类号：D6 **文献标识码：**A **文章编号：**1000—8691（2023）06—0002—10

“国家安全是民族复兴的根基，社会稳定是国家强盛的前提。”^①党的二十大报告通过专章提出“推进国家安全体系和能力现代化”的重大战略任务，这说明在全面建设社会主义现代化国家的新征程中，国家安全面临的形势非常复杂，挑战十分艰巨，也说明维护国家安全的意义特别重大。中国边疆地区由于涉边、涉外、涉族、涉教、涉贫、涉主权等基本区情，是国家安全问题首当其冲的风险感知地、压力承载地、矛盾高发地，面临着输入型和内生型安全风险相互叠加和相互激荡的重大安全挑战。边疆安全治理现代化是国家安全治理现代化的重要组成部分，边疆安全在国家安全格局中是最大的短板、最大的弱项，推进国家安全治理现代化，必须首先推进边疆安全治理现代化。中国陆地边疆地域广袤，面积有577万平方公里，国界线长2.2万公里，毗邻14个国家，35个跨界民族跨境而居，美西方国家为打压和遏制中国的发展，在中国周边推行种类繁多的地缘政治战略，对中国边疆安全带来了越来越大的压力和挑战。近年来的实践证明，越来越多的边疆安全风险具有跨界性和国际性，任何一个周边国家一旦出现治理失能、失灵或失效，都会导致安全风险输入或涌入中国边疆地区。所以，中国边疆安全风险防控和治理离不开与周边国家的联动协同、互相合作。主动经略和塑造周边安全环境，成为边疆安全治理现代化的题中之义。习近平总书记提出的总体国家安全观指出：“既重视外部安全，又重视内部安全”，“既

基金项目：本文是国家社会科学基金重大项目“我国边疆治理体系和治理能力现代化的系统理论及其指数化研究”（项目号：16ZDA058）的阶段性成果。

作者简介：方盛举，男，云南大学政府管理学院院长、教授、博士生导师，主要从事地方政府与边疆治理研究。

杨睿哲，男，云南大学边疆治理研究中心助理研究员，主要从事边疆治理研究。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2022年，第52页。

重视自身安全，又重视共同安全”^①，明确要求在推进边疆治理现代化的进程中，必须主动构建周边安全共同体，做到在安全治理领域实现与周边国家间的共商共建共享。本文旨在推进边疆安全治理现代化的进程中，主动把周边安全共同体建设任务纳入这一进程，尝试发现和创设两者之间的耦合机制，以提高跨国跨境安全治理的效能。

一、边疆安全治理现代化

边疆安全治理现代化是边疆安全治理体系和能力现代化的简称。要全面提升边疆安全治理效能，就必须全面推进边疆安全治理体系和能力现代化。体系是指一定范围内或同类事物中，依照特定秩序及相互作用的要素构成的整体。国家安全治理体系是一套系统化的制度安排，其主要解决如何维护国家和社会稳定的问题。国家安全治理体系将国家安全领域的各类现象纳入一个综合性、系统性的分析框架，既注重系统内部要素间的分工与协作，又关注与外部环境的相互依存和相互作用。边疆安全体系作为国家安全体系的子系统，是在边疆安全领域的具体应用。需要搭建边疆安全体系，增强维护边疆安全能力。卡斯特和罗森茨韦格将企业组织实施管理活动的系统划分为“目标与价值分系统、结构分系统、技术分系统、管理分系统、社会心理分系统”^②，这一模型至今仍在组织管理的系统分析中发挥着范式作用。根据“结构—功能”理论，可以将边疆安全体系划分为目标价值体系、组织架构体系、制度政策体系、技术方法体系、资源保障体系五大子系统。

（一）中国边疆安全体系的发展历程

中华人民共和国成立至今，中国的边疆安全形势发生了深刻而复杂的变化，边疆安全的内涵和外延变得更加丰富，边疆安全体系结构变得更加复杂。根据边疆安全体系发展过程中不同阶段目标价值体系、组织架构体系、制度政策体系、技术方法体系、资源保障体系的差异，中国边疆安全体系的发展主要包括三个阶段，依次为传统型国家安全观下的边疆安全体系、过渡型国家安全观下的边疆安全体系、总体国家安全观下的边疆安全体系，具体见表1：

表1 中华人民共和国成立至今边疆安全体系发展历程

类型	历史时期	目标价值	组织架构	制度政策	技术方法	资源保障
传统型国家安全观	1949—1978	绝对安全	地方边防委员会	边疆稳定	军事卫边	硬资源为主
过渡型国家安全观	1978—2014	发展安全	国家边防委员会	边疆发展	边防设施现代化	硬资源和软资源
总体国家安全观	2014至今	总体安全	边疆安全共同体	边疆安全与发展	全域联动立体高效	全方位资源保障

传统型国家安全观下的边疆安全体系（1949—1978）是中国边疆安全体系发展的第一个阶段。中华人民共和国成立后，中国面对极其复杂的国内外国家安全形势，边疆安全面临着极大的威胁和挑战。国内层面，边疆地区历史隔阂深、民族间歧视严重、经济发展水平普遍落后，还存在封建农奴制社会、奴隶制社会甚至原始社会等社会形态；国际层面，美苏两大阵营尖锐对峙，冷战拉开序幕。周边国家在美苏两国的支持下，企图蚕食鲸吞中国领土。中国共产党延续战争与革命的时代主题，以政治安全、军事安全和国土安全为第一要务。在这一阶段，中国对边疆安全体系建设进行了积极有益的探索，目标价值导向是绝对安全观，侧重于政治、军事、国土等传统安全领域。在组织架构体系层面，“巩固新生政权的首要任务自然是强化自身的生存抗变能力”^③，就是使国家政权能有效地从中央向边疆延伸，初步构建党政军警民合力治边组织体系，具体组织架构体现为地方边防委员会的建立。在制度政策体系层面，建立起高度集权的政治体制和系统完备的政策体系，实现了国家对边疆地区的系统控制，推动了国家一体

① 习近平：《习近平谈治国理政》（第2卷），北京：外文出版社，2017年，第382页。

② 杨洪兰、张晓蓉：《现代组织学》，上海：复旦大学出版社，1997年，第187页。

③ 林尚立：《当代中国政治形态研究》，天津：天津人民出版社，2017年，第90页。

化的进程。在技术方法体系层面，为应对复杂严峻的周边安全形势，中国着重加强边防建设，相继完成了大批国防工程建设，军事卫边成为这一时期技术方法体系建设的重心。在资源保障体系层面，硬资源方面通过财政支持、重大项目的设立、土地资源的垦荒和利用等；软资源方面通过集体移民，提供人力资源支持，推动边疆地区的经济发展和社会稳定。

过渡型国家安全观下的边疆安全体系（1978—2014）是中国边疆安全体系发展的第二个阶段。自党的十一届三中全会以来，邓小平同志对“一个中心，两个基本点”的基本方针进行了深入阐述，强调国防和军队建设必须服从和服务于经济建设的大局。邓小平同志深刻洞察国际形势，作出了“和平与发展是当今世界两大主题”的重要论断，推动中国逐渐形成以经济发展为国家安全保障的过渡型国家安全观。在这一阶段，边疆安全体系也经历了相应的转变，其目标价值转向发展安全观，即在维护政治安全、军事安全和国土安全的基础上，向经济安全、科技安全、社会安全等非传统安全领域转变。在组织架构体系层面，中国开始构建专门的边防机构，负责决策和协调边疆安全领域的重大事务。1991年，国家边防委员会成立，2005年更名为国家边海防委员会，并一直沿用至今。在制度政策体系层面，中国为加快边防法治化进程，相继出台了《中国人民解放军边防部队执勤条例》《出入境管理法》《边防检查条例》等专项法规，实施了财政支援政策、对口支援政策、扶贫开发政策、西部大开发战略、兴边富民行动等一系列政策和战略，以促进边疆社会经济的稳定和发展。在技术方法体系层面，进一步提高了边防设施现代化水平，基本构筑了“陆海空天电网”一体化的边防力量布局。在资源保障体系层面，快速开发和有效利用了以自然资源、经济资源为主的硬资源，同时，以人力资源、制度资源、文化资源、理论资源为主的软资源也发挥了各自功效，为边疆安全体系建设提供了坚实的资源支撑。

总体国家安全观下的边疆安全体系（2014至今）是中国边疆安全体系发展的第三个阶段。自党的十八大以来，随着不稳定因素增加、不确定风险上升，中国对国家安全的高度重视程度、支持力度空前提升。相较于“和平与发展”，“安全与发展”更准确地概括了当前世界的安全形势和时代主题，其核心理念在于“谋求可持续安全与可持续发展”^①。在此背景下，习近平总书记在2014年中央国家安全委员会第一次会议上首次提出总体国家安全观。在这一阶段，为适应国家战略、国家利益、安全边界拓展的需求，边疆安全体系实现了跨越式发展，其目标价值导向是总体国家安全观，主要维护政治、国土、军事、经济、文化、社会、科技、网络、生态、资源、核、海外利益、生物、太空、极地、深海16个领域的传统安全和非传统安全。在组织架构体系层面，党对各项事务的领导得到了全面加强，更加注重坚持和完善边疆地区党的全面领导的体制机制和各级基层组织建设，逐步形成了“党委领导、政府负责”，多元社会主体参与的边疆安全共同体。在制度政策体系层面，边防法规进一步完善，修订和出台了《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国反恐怖主义法》《中华人民共和国陆地国界法》等法律法规，在继承实施对口支援、兴边富民行动等基础上，通过开展脱贫攻坚、“一带一路”倡议、对口援藏援疆等，为边疆地区经济社会高质量发展创造了良好的条件。在技术方法体系层面，逐步构建起全域联动、立体高效的安全防护体系。在资源保障体系层面，边疆安全的总体性、整体性、系统性，既依赖于硬资源，如法治资源、经费和装备资源、战略物资资源等，也依赖于软资源，包括科技资源、专业人才资源和特殊人才资源、宣传教育资源等的全方位投入和保障。

（二）边疆安全体系现代化的基本内涵

与其他领域的现代化一样，边疆安全体系现代化是一种进程与趋势，即边疆安全体系应达到某种预期的理想状态。“安全是一种状态，但不是静止状态，而是动态的平衡状态。”^②同样，边疆安全体系现代化也是一个动态进化、不断健全和完善的过程。边疆安全体系现代化是一项复杂的系统工程，其理论内涵深厚且丰富。应结合边疆区情，从边疆安全的目标价值体系、组织架构体系、制度政策体系、技术

^① 刘江永：《从国际战略视角解读可持续安全真谛》，《国际观察》2014年第6期。

^② 方盛举、张增勇：《总体国家安全观视角下的边境安全及其治理》，《云南社会科学》2021年第2期。

方法体系、资源保障体系五个维度出发，深入剖析边疆安全体系现代化的基本内涵。

1. 边疆安全目标价值体系的现代化

目标价值体系规定了边疆安全的使命方向和价值引领问题。第一，总体国家安全观是一个具有整体性、全面性、层次性、辩证性、客观性、开放性相统一的结构系统，它是指导边疆安全体系现代化的基本遵循和行动指南，边疆安全体系建设应放在总体国家安全观之中来考量。第二，边疆安全体系现代化应坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，倡导互信互利、平等参与、协调合作、持久安全的理念，协调中国安全利益与周边国家安全利益，加强与周边国家间的安全合作关系。第三，建设平安边疆离不开边疆安全体系的保障和支撑，边疆安全体系现代化有助于从更宽广的领域、更高的标准推动平安边疆建设。此外，边疆安全问题具有的国际性和跨界性特征，这决定了边疆安全体系现代化不仅需要国内视角，更需要国际视角，主动出击，主动经略和塑造周边关系，推动构建持久和平、普遍安全的周边安全共同体。

2. 边疆安全组织架构体系的现代化

组织架构体系规定了维护边疆安全的主体及其相互关系的体制问题。在边疆地区形成多元主体参与的合作共治格局是推进边疆安全组织架构体系现代化的重要环节。中华人民共和国成立后逐渐建立形成的党政军警民合力治边组织架构体系是最具中国特色的治边体系，“党”是指边疆地方党委在边疆安全事务中承担总揽全局、协调各方的职责；“政”是指边疆地方政府依循边疆党委的决策和布局，负责具体落实落细；“军”“警”是指人民解放军和警察发挥守边固边、安全防卫的职能，其主要任务是军事强边和依法管边；“民”包括非组织化的民众，也包括组织化的民间组织，他们在参与跨境事务处置、参与防范化解安全风险，与周边邻国深化睦邻友好、推进民间外交等方面发挥着独特的作用。推进边疆安全组织架构体系现代化，一方面要从体系内部促进党政军警民合力治边体系的协同化和组织化，另一方面，党政军警民各主体要主动与周边国家的中央政府、地方政府和民间组织建立全方位、多层次、立体化的安全合作关系，营造良好的周边安全环境。

3. 边疆安全制度政策体系的现代化

制度政策体系规定了边疆安全的制度和政策设计问题。为了实现边疆安全制度政策体系的现代化，必须综合考虑多种因素，包括制度政策的广泛支持度、对安全形势变化的灵活应对能力、制度的高效运行和良好效益。一是权威化，这意味着通过制度政策的制定部门赋予其权威性、确保制度政策的设置和选择符合公共意愿、加强信息公开和政治宣传等综合措施，确保边疆安全制度政策在实施过程中的合法性、可信度和有效性的过程。二是创新化，这需要根据国际战略形势和边疆安全的新情况新变化，及时修订和调整制度政策。三是科学化，这意味着制度政策必须立足全局和长远进行谋划和制定，制度政策设计和制定既要维护边疆安全，也要有利于维护总体国家安全的大局，做到对外维护国家安全和利益，对内维护政治安全和社会稳定。特别是确保边疆安全制度政策体系在科学轨道上高效运行，避免各项制度政策之间相互冲突和相互掣肘，对整体国家安全造成不利局面。

4. 边疆安全技术方法体系的现代化

技术方法体系规定了边疆安全实现手段问题。在当前的数字智能时代，数字化和智能化的重要性在各领域得到了前所未有的凸显。中国的《国家安全战略（2021—2025年）》明确指出，要发挥科技在国家安全和发展中的战略支撑作用。同样，边疆安全体系现代化也需要科技赋能增效。数字技术和智能技术本身具有可复制性、即时性、高效性、动态性、无限可分性、倾向秩序性等特征，这些特征使得边疆安全技术方法体系的数字化和智能化成为实现边疆安全体系精细化、高效化、数字化、协同化、组织化的基础支撑和保障。

5. 边疆安全资源保障体系的现代化

资源保障体系规定了维护边疆安全所依赖的全部资源及其整合配置机制的问题。实现边疆安全资源保障体系现代化，一是要推动资源保障的充裕化，强化和夯实维护边疆安全的财政资源保障、人力资源

保障、信息技术资源保障、法治资源保障、文化资源保障、制度政策资源保障、理论资源保障、教育资源保障等。二是要推动资源保障的计划化，科学合理配置和节约高效利用资源，推进各项资源总量管理、科学配置、全面节约、循环利用。

二、地缘政治与周边安全共同体

安全就是已获致的价值不受威胁的状态，它是人类内心深处最基本的心理需求。安全共同体最早由理查德·瓦吉恩提出，后被卡尔·多伊奇进一步阐发。多伊奇认为安全共同体是一群实现“一体化”的人，他们之间“一体化”达到这样一种程度：“他们真的确信共同体成员之间不会诉诸战争，而是会通过其他方式来解决他们之间的争端。”^①伊曼纽尔·阿德勒和迈克尔·巴涅特从建构主义视角对安全共同体概念再阐释，提出多元安全共同体概念，将其定义为：“一个由主权国家组成的跨国区域，这些主权国家的人民对和平变革有着可靠的预期。”^②安全共同体即利益共生、权利共享、责任共担，它意味着在全球性挑战和世界性问题的威胁下，各国通过彼此联动，建立信任关系和集体认同，和合共生而非武力征服、团结一致而非孤军奋战、共担风险而非转嫁风险、共享安全而非独占安全。

周边安全共同体的提出不是凭空虚构出来的，而是有着坚实的现实基础和深厚的理论渊源。首先，周边安全共同体理念立足于现实基础之上。当前，世界百年未有之大变局加速演进，中国综合实力和国际地位不断提升，引起了国际社会前所未有的关注，新一轮“中国威胁论”甚嚣尘上。某些西方国家做出各种应激反应，联合盟友对中国进行全面遏制、打压、围剿，中国周边的热点问题呈现出多重挑战态势。如美国不断完善复合式的岛链战略、重返亚太并推行“亚太再平衡”战略，日本推行所谓的跨亚洲“民主安全菱形”构想，菲律宾和越南信奉“大国均势中的平衡”的地缘政治理念，中国与周边国家的领土争端等均为此类现象的典型表现。周边安全共同体的提出显示出中国主动避免大国政治悲剧的意愿，竭力避免周边国家因“霍布斯恐惧”陷入安全困境的陷阱，强调中国与周边国家同呼吸、共命运、心连心。从中国不可阻遏的崛起进程来看，在全面建设成为世界强国之前，应将周边国家视为重要的战略支点。“任何大国崛起，都有一个可资依赖的周边依托”^③，中国要实现崛起、实现中华民族伟大复兴，同样需要这样的周边依托带。近年来，中国的国家整体实力得到长足进步和迅猛发展，中国有信心和能力积极构建和推进周边安全共同体。

其次，周边安全共同体理念以国际共生理论为基础。国际共生理论认为，“共生是不同事物在共存中相生相成、共同生长的良性状态，其要义不仅是互不覆盖，互不否定，共存共处，而且超越之，同生共长，相互促进”^④。共生被视为当前国际关系中的一种基本存在方式，这一观念显著区别于“国际有机体论”“生存空间论”“海权论”“陆权论”等传统西方国际政治理论所推崇的二元对立思维模式，“非友即敌”、冷战思维和零和理念，也不同于赢者通吃、恃强凌弱的霸权霸道霸凌行径。共生理念是中国特色大国外交理论的底色，是人类社会最基本的存在形式、结构形式、发展形式，是人类持续改善生存环境安全度、舒适度、满意度的最佳途径。国际共生理论为构建周边安全共同体提供了新视野，目前面对世界阵营化、“小圈子”化、碎片化、无序化风险上升，各种不确定性、不稳定性、超预期不可控因素积聚，中国及其周边国家需要秉持共生安全理念，以应对共同威胁和挑战、促进共同安全和普遍安全，积极参与区域安全治理和全球安全治理，推动构建周边安全共同体。

再次，周边安全共同体深刻体现了中华文化底蕴，汲取了中华优秀传统文化的精髓。习近平总书记指出：中华文明具有突出的和平性，从根本上决定了中国始终是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、

① [以]伊曼纽尔·阿德勒、[美]迈克尔·巴涅特：《安全共同体》，北京：世界知识出版社，2015年，第5页。

② [以]伊曼纽尔·阿德勒、[美]迈克尔·巴涅特：《安全共同体》，第25页。

③ 林利民：《中国对外战略：新问题、新任务、新思路》，《现代国际关系》2010年第11期。

④ 任晓：《以共生思考世界秩序》，《国际关系研究》2015年第1期。

国际秩序的维护者^①。在中华优秀传统文化中，蕴含着丰富的国家安全战略思想，如崇尚和合，倡导“和实生物”“和谐共生”“和衷共济”；推崇仁爱之治，“四海之内皆兄弟，五洲震荡和为贵”；强调居安思危，“生于忧患，死于安乐”；主张与邻修睦，“亲仁善邻，国之宝也”；等等。这为构建周边安全共同体提供了丰厚的优秀传统文化滋养。

综上，周边安全共同体是周边命运共同体的重要组成部分，其具有重视综合安全、提倡合作安全、谋求共同安全、争取可持续安全的显著特征。构建周边安全共同体旨在通过亲诚惠容理念和与邻为善、以邻为伴的周边外交策略，增强与周边国家之间的安全互信和利益共享，营造一个安全稳定、开放包容、互利共赢的周边环境。

三、统筹边疆安全治理现代化与周边安全共同体建设

（一）周边安全共同体建设是推进边疆安全体系现代化的内在要求

随着冷战的结束，以国家间军事威胁为主的传统安全问题已大幅减少，然而，全球化、信息化和现代化的深入发展却催生了越来越严重的非传统安全问题。非传统安全问题是指由非军事因素所引发，威胁到地区、国家、国际等不同层次和政治、经济、文化、社会、生态等多个领域的跨国性问题。在边疆地区，这类问题尤为突出，如跨境犯罪、非法移民、恐怖主义、流行疫病、宗教渗透、环境污染、走私贩毒等。这些问题具有较强的跨境扩散属性，致使任何国家难以单边有效处置应对，也没有任何国家可以包打天下实现所谓的绝对安全，因此相邻国家对于安全合作的需求日益强烈。

中国边疆地区与周边国家之间先天具有紧密的地缘环境、地缘经济、地缘社会、地缘文化等联系，是最有条件、最有可能率先建成共生共荣的周边安全共同体区域。当然，周边安全共同体的建立取决于两国之间的安全理念，如果两国均持有封闭型的安全理念，各自为战、互不沟通，如果周边国家出现治理失败等问题，客观上将使中国边疆地区成为周边国家治理绩效负向效应外溢的承担者。相反，如果两国均持有开放型和合作型的安全理念，通过建立高层对话机制、签署安全合作协议等方式，可以增进国家间的政治互信；通过加强经济联系和互利共赢，可以提升区域间的经济发展水平，改善民生状况，减少社会不稳定因素；通过加强军事交流、联合演习、共同打击跨国犯罪等方式，可以提升区域间的安全防范能力，应对恐怖主义、极端主义等威胁；通过加强跨境文化交流，可以破除群体偏见和消除群体刻板印象，培育群际信任、增进群际友谊。这样，两国间的地缘关系将从“危态对抗走向优态共存”^②。

周边安全共同体建设是推进边疆安全体系现代化的内在要求，一方的安全必须建立在共同的安全之上，只有共同的安全才是真实的安全，通过建立稳定、和谐、互信的周边安全共同体，可以增强中国边疆地区的整体安全能力，促进边疆地区的经济发展和社会稳定，从而推动边疆安全体系现代化进程。

（二）边疆安全体系现代化程度影响周边安全共同体建设进程

在党的二十大报告中，“统筹自身安全和共同安全”被明确列为维护中国国家安全的“五个统筹”之一，这充分体现推进国家安全体系和能力现代化的目标不仅是维护中国自身的安全，而且也涵盖了维护包括中国在内的全球各国的安全。习近平总书记对于统筹自身安全和共同安全的逻辑辩证关系进行了深入阐述，他指出：安全问题早已超越国界，任何一个国家的安全短板都会导致外部风险大量涌入，形成安全风险洼地；任何一个国家的安全问题积累到一定程度又会外溢成为区域性甚至全球性安全问题。^③因此，追求自身安全需要弥补国家安全的短板，边疆安全就是国家安全的最大短板和最大隐忧；追求共同安全则需要直面区域安全问题，建设周边安全共同体，以此走出安全困境。推进边疆安全体系现代化对统筹

① 习近平：《习近平出席文化传承发展座谈会并发表重要讲话》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6884316.htm?device=app。

② 余潇枫：《从危态对抗到优态共存——广义安全观与非传统安全战略的价值定位》，《世界经济与政治》2004年第2期。

③ 习近平：《国家安全知识百问》，北京：人民出版社，2020年，第31页。

自身安全和共同安全起着不可或缺的重要作用。边疆安全体系现代化程度高,意味着已经构建起协同性高、组织化强的组织架构体系,构建起科学完备、高效运转的制度政策体系,形成全域联动、立体高效的技术方法体系和全方位的资源保障体系,这使得中央政府、地方政府、民间外交在不同层面防范化解各类安全风险,加强跨境安全合作过程中发挥作用,加快周边安全共同体建设进程。反之,如果边疆安全体系现代化程度低,一方面,国家安全将会面临多元的安全风险,国家安全将会受到严重威胁和危害;另一方面,正如马克思所言:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^①只有两国之间合作才是满足自身利益的最优方式,他们才会产生强烈的合作意愿。边疆安全体系现代化程度低就会影响国家形象塑造与国际传播,降低对周边国家的影响力、辐射力、带动力,造成与周边国家间的“合作惰性”,共识决策将难以达成或难以推行,甚至可能出现相互冲突和对抗,这将导致周边安全共同体沦为一种“美好世界的幻想”。

因此,边疆安全体系现代化程度将直接影响周边安全共同体建设进程,边疆安全体系现代化程度越高,就越能弥补国家安全短板和防范化解安全风险洼地,越能实现自身安全和共同安全统筹,越能加快周边安全共同体建设。

(三) 二者有利于“一带一路”倡议的推进实施

“一带一路”倡议是中国提出的一项全球性的经济合作和发展计划,是中国从过去的“引进来”向“走出去”与“引进来”并重的重大战略转变,是标刻着和平与共同发展的世界大地理的重要倡议,“致力于推动政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”^②。然而,“大国命定要创造伟大和永恒,同时承担责任与痛苦”^③，“一带一路”倡议的实施并非没有挑战,最大的挑战之一就是如何确保参与国的安全。“一带一路”覆盖区域广泛,涉及的地区利益关系错综复杂,面临各类政治风险和安全威胁。美日印俄是影响“一带一路”倡议实施的四个重要大国,美国对华战略遏制进一步加强,不仅强化既有反华联盟,还不断挤压中国的战略边疆和利益边疆,试图拉拢中国周边国家建立安全伙伴关系,以围堵和遏制中国的崛起。中日在历史遗落问题、岛屿争端、地区主导权等方面存在较大分歧,近年来日本强化美日同盟,配合北约亚太战略,加剧地区紧张,这使得日本对中国推行“一带一路”倡议的影响不容低估。印度推行“北进南扩”的地缘战略,与“一带一路”倡议所覆盖的部分区域重叠,导致印度对“一带一路”倡议心存芥蒂。俄罗斯和中国拥有漫长的边界线,稳定的中俄关系是推行“一带一路”倡议的重要基础。此外,中国周边中小国家对中国崛起后地缘政治走向的不确定性感到忧惧,纷纷与中国展开不同程度的边疆争夺,以致中国边疆安全形势严峻,“一带一路”倡议的推行面临日趋尖锐的挑战。在这一背景下,推进边疆安全体系现代化和建设周边安全共同体显得尤为重要。

首先,这两项举措能够为“一带一路”倡议的推进实施创造良好的周边环境。边疆是对外开放的重要门户、桥梁纽带、“通道地带”^④,是与周边国家合作的重要区域。推进边疆安全体系现代化和建设周边安全共同体,既重视自身安全,又重视共同安全,降低风险不确定性,防范化解安全风险,可为基础设施建设和贸易合作提供稳定的安全环境。

其次,这两项举措能够增强周边国家对“一带一路”倡议的信任和提升合作意愿。信任是任何合作关系的基础,只有在周边国家之间建立了信任,才能有效地推动“一带一路”合作项目的实施。推进边疆安全体系现代化和建设周边安全共同体可以使周边国家感到自身的安全得到了保障,这将有助于提高他们参与“一带一路”倡议的积极性。周边国家的积极性是推动“一带一路”倡议实施的关键因素,只有当周边国家愿意积极参与,才能确保倡议的成功实施。

① [德]马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》(第1卷),北京:人民出版社,1956年,第82页。

② 中共中央宣传部:《习近平新时代中国特色社会主义思想学习问答》,北京:学习出版社、人民出版社,2021年,第419页。

③ [法]托克维尔:《论美国的民主》(上卷),北京:商务印书馆,1996年,第181页。

④ 徐黎丽:《通道地带理论——中国边疆治理理论初探》,《思想战线》2017年第2期。

最后,这两项举措能够为“一带一路”倡议的推进实施提供必要的运作条件。从治理视角审视,“一带一路”倡议是中国倡导的一种共商、共建、共享的全球治理新理念,其实施的关键在于能否构建多元、多边、多层次合作机制。一方面,脆弱的边疆势必影响“一带一路”倡议的推进实施,促进和实现边疆安全体系现代化,补短板、强弱项,正是推进实施“一带一路”倡议的基础和保障。另一方面,周边安全共同体能够有效整合周边地区碎片化的安全机制,建设符合区域实际情况,涵盖区域共同利益的综合性治理框架,为“一带一路”倡议的推进实施创造更为有利的国际秩序和外交环境。

四、边疆安全治理现代化与周边安全共同体建设的耦合机制

耦合是物理学术语,在社会科学中通常用来描述不同社会系统或子系统之间的相互关系和相互作用,体现“整体大于部分总和”的涌现性特点。探讨边疆安全体系现代化与周边安全共同体建设二者间的关联性,就是要聚焦于“安全体系”和“安全共同体”二者间的耦合机制,将边疆安全体系现代化与周边安全共同体建设作为一个系统和整体纳入研究视野,统筹考虑边疆地区安全与周边安全、国内安全和国际安全、自身安全和共同安全。以总体国家安全观和“一带一路”倡议为思想指导,以全周期管理理念为理论遵循,构建边疆安全体系现代化与周边安全共同体建设中的安全预测预警预防机制、安全处置机制、安全共同体的能力建设机制,不断推动安全机制间的协调、并轨和融合,发挥安全机制的耦合效应。

(一) 安全预测预警预防机制

人类社会进入到风险社会时代,“在风险社会中,未知的、意图之外的后果成了历史和社会的主宰力量”^①。构建安全预测预警预防机制正是基于被预测预警预防对象运动的可预见性、连续性、必然性及其先行表现行为,是对未来发展不确定性确定的一套机制安排。主要包括安全信息的共享机制、联合会商机制、安全问题学术研讨机制等。

1. 安全信息的共享机制

安全信息的共享机制旨在倡导开放合作的安全理念,加强与周边国家之间的关键信息基础设施安全保护和信息安全国际合作,维护信息技术中立,共同遏制信息技术滥用。进一步增强与周边国家跨境安全合作治理中的战略互信,及时发现安全风险,及时共享安全威胁信息,未雨绸缪,尽早开展研判分析和应急响应、处置准备工作。为了加强与周边国家的信息共享,中国在推动《中国—东盟关于建立数字经济合作伙伴关系的倡议》《金砖国家数字经济伙伴关系框架》《上合组织成员国保障国际信息安全2022—2023年合作计划》等方面发挥了积极的协调作用。

2. 联合会商机制

联合会商机制旨在促进与周边国家之间的沟通、协商和决策,厚植睦邻友好关系。通过建立与周边国家各层级、各领域常态化会商会晤机制,如中国与中亚五国创建的外长定期会晤机制、中印军长级会谈机制、上合组织成员国军队总参谋长会议机制等,一方面为中国与周边国家提供一个平台,以就共同关心的维和、反恐、生物、网络、新兴科技等非传统安全问题进行充分交流和协商,并积极建言献策,分享经验,增进互信,促进合作。另一方面,鉴于西方个别国家在国际社会大肆渲染“中国军事威胁论”,联合会商机制有助于阐明中国立场、促进沟通、增信释疑。

3. 安全问题学术研讨机制

安全问题学术研讨机制是一种专门用于学界对安全问题进行研究、讨论和交流的机制,旨在就全球安全治理机制与周边安全合作、共同安全塑造与周边区域安全合作、携手共建周边安全共同体等议题共同交流研讨、碰撞思想、凝聚智慧。通过与周边国家定期开展圆桌论坛、研讨会、学术沙龙、学术报告会、学术年会等形式,充分发挥专家学者智库作用,共研安全合作障碍和具有可操作性的应对措施,探讨周边和谐共生之道。

^① [德] 乌尔里希·贝克:《风险社会》,南京:译林出版社,2018年,第8页。

（二）安全处置机制

安全处置机制是一种与周边国家协调合作的过程性机制，通过建立有效的主体框架、协调机制、沟通渠道，破解各种威胁和危害周边安全合作与稳定的活动。安全处置机制是统筹边疆安全体系现代化与周边安全共同体建设的主体和核心。主要包括联合执法机制、跨境安全组织协调机制、资源保障机制等。

1. 联合执法机制

联合执法机制是中国与周边国家为了打击毒品走私、贩卖人口、电信诈骗、洗钱、非法买卖武器等跨境犯罪，各国执法机关分别立案，在尊重各国主权基础上，责任同担，集体行动，共同开展侦查取证，共享情报信息，共同缉拿犯罪分子，共同提升执法能力和安全治理水平的活动。如澜沧江—湄公河流经多国，地形复杂，处于多国交界地带，该流域文化多元，民族众多，管理混乱，社会经济发展不平衡，犯罪分子利用天然地理屏障大肆从事犯罪活动，对中国边疆地区和周边国家安全造成极大威胁。开展湄公河跨界联合执法行动，“采取定点查缉、机动查缉与联合走访相结合的方式，加大联合巡逻执法力度”^①，打击跨境犯罪活动，确保流域安全稳定。

2. 跨境安全组织协调机制

跨境安全组织协调机制旨在建立一种均衡、可持续的中国周边安全互保架构，促进中国与周边国家之间在安全领域的协调合作。首先，该机制主要由政府主导，国际组织、社会组织、执法机构、研究机构、民间团体等多行为体参与，政府间合作在其中处于支配地位。其次，从组织形式上看，以首脑会议或政府间部长级会议等正式对话及磋商为主，也有研讨会、座谈会等非正式机制和正式的永久性机构，如上海合作组织、中国—东盟中心、亚信等。最后，尊重和保障每一个国家主权和多样性，强调与国际法原则相一致是该机制建设的核心政治基础。

3. 资源保障机制

资源保障机制是指一种旨在确保安全资源的稳定供应和有效保护的机制。资源保障机制主要由硬件资源和软件资源两部分构成。硬件资源包括军队力量、外交机构、执法部门、基础设施等；软件资源包括制度、政策、法律、教育、观念、战略、人才、民心等方面。作为周边安全合作成员国中综合实力最强的国家，中国在构建周边安全共同体的过程中发挥着至关重要的建设性作用。“跨境安全问题具有复杂性、多变性，因此给治理者带来一定的难度，同时也给治理者提出了更高的要求。”^②中国应在跨境安全合作过程中积极提供更多的硬件资源和软件资源支持，在力所能及范围内向周边国家提供更多的公共产品，这对促进中国与周边国家间的政治互信和提升国家影响力、区域引领力大有裨益。

（三）安全共同体的能力建设机制

安全共同体的能力建设机制旨在加强与周边国家间的安全协调、合作和治理，不断提升共同体成员国在国家安全领域的合作能力和整体安全水平。主要包括安全专业人才的培养培训机制、安全文化的培育和传播机制、安全问题共同对话机制等。

1. 安全专业人才的培养培训机制

推进安全共同体的能力建设，一方面，要加强国家安全专业人才培养，培养一批具备坚定政治信仰，熟悉周边事务、精通周边安全问题，深谙国家安全法律法规，掌握大数据、云计算、物联网、区块链等高新技术的高素质安全专业人才，既可为维护国家安全提供后备力量，又可在社会中发挥标杆效应，助推全民国家安全意识的不断提升。另一方面，要关注周边国家安全人才培养。周边国家发展不平衡不充分、经济基础薄弱的问题较为突出。要将加强周边国家安全人才培养放在突出位置，为周边国家提供人才培训和技术援助，促进周边安全共同体建设。如《全球安全倡议概念文件》提出：“未来5年中方

^① 余潇枫：《非传统安全概论》（下卷），北京：北京人民出版社，2020年，第130页。

^② 卢光盛、张励：《澜沧江—湄公河合作机制与跨境安全治理》，《南洋问题研究》2016年第3期。

愿向全球发展中国家提供 5000 个研修培训名额用于培养专业人才，共同应对全球性安全问题。”^①

2. 安全文化的培育和传播机制

周边安全共同体不仅是一个空间概念，它更是一个建立在历史文化概念基础上的相互信任和集体身份形成的战略架构。因此，安全文化是周边安全共同体建设的底层逻辑，文化先行的方式可以推动中国与周边国家的交流合作，促进民心相通。中国与周边国家安全文化的培育和传播不仅点多线长面广，而且涉及多主体、多领域、多层级、多渠道、多手段。这就要求在包容、理解、欣赏和尊重安全文化差异基础上，实施在地化和差异化培育和传播，向周边国家讲清安全合作的理念、目的、挑战和机遇，传达善意，既要“讲义利、行大道”，还要讲好中国故事、传播好中国声音，展现担当、可靠的中国形象，推动周边安全共同体理念得到周边国家的广泛支持和认可。

3. 安全问题共同对话机制

安全问题共同对话机制旨在以对话互信、平等协商的方式来化解安全风险，凝聚应对安全挑战合力。安全问题共同对话的前提是凝聚安全共识，化解分歧和争端。既要让大国坚持公道正义、承担应尽责任，发挥在安全问题共同对话中的重要协调作用，还要尊重周边中小国家的需求和意愿，破除不对等的邻里关系，建互信、促安全，发挥邻里效应的积极作用，铸就平等的、相互尊重的安全问题共同对话机制。

Modernization of Frontier Security Governance and Construction of Neighborhood Security Community

FANG Sheng-ju & YANG Rui-zhe

(School of Government, Yunnan University, Kunming, 650500)

Abstract: Frontier security is a crucial component of national security; simultaneously, it represents a significant vulnerability in national security. To promote the modernization of the national security system and capacity, we must focus on the modernization of the frontier security system and capacity. Frontier areas in China have a natural geographical relationship with neighboring countries, and frontier security management cannot be separated from the linkage, cooperation and mutual assistance with neighboring countries. The purpose of building a neighborhood security community is to enhance security trust and benefit sharing with neighboring countries, and create a secure, stable, open, inclusive, mutually beneficial and win-win neighborhood environment. In the process of promoting the modernization of frontier security governance, it is necessary to actively manage and shape the security environment of neighboring countries, take the building of a neighborhood security community as an important goal of this process, and take the coupling formation of bilateral or multilateral security early warning and prevention mechanisms, security response mechanisms, and security capacity building mechanisms as a starting point to comprehensively improve the effectiveness of cross-border security governance.

Keywords: Frontier Security Governance, Neighborhood Security Community, Coupling Mechanism

[责任编辑：赵蔚平]

^① 《全球安全倡议概念文件》，《人民日报》2023年2月22日。