



危机与治理

中国非传统安全问题与 战略选择

WEIJI YU ZHILI

Zhongguo Feichuantong Anquan Wenti yu Zhanlüe Xuanze

徐华炳 著



上海三联书店



危机与治理

中国非传统安全问题与
战略选择

WEIJI YU ZHILI

Zhongguo Feichuantong Anquan Wenti yu Zhanlüe Xuanze



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

危机与治理:中国非传统安全问题与战略选择/徐华炳著.
—上海:上海三联书店,2011.7
ISBN 978-7-5426-3594-5

I. ①危… II. ①徐… III. ①国家安全—战略—研究—中国
IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 107923 号

危机与治理:中国非传统安全问题与战略选择

著 者 / 徐华炳

责任编辑 / 杜 鹃

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 任中伟

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

印 刷 / 上海惠顿实业公司

版 次 / 2011 年 7 月第 1 版

印 次 / 2011 年 7 月第 1 次印刷

开 本 / 890×1240 1/32

字 数 / 180 千字

印 张 / 7.125

书 号 / ISBN 978-7-5426-3594-5/C·390

定 价 / 25.00 元

序 言

非传统安全问题早已有之。即便在冷战期间,国际社会事实上也存在着跨国的有组织的犯罪问题、恐怖主义问题、生态问题、能源问题、经济增长问题、传染性疾病预防等。蕾切尔·卡逊的《寂静的春天》和“罗马俱乐部”发表的《增长的极限》等著作和报告已经就某些全球性问题向国际社会发出了警告。但是,在那个年代,由于美苏间的剧烈军备竞赛和军事对抗,人们的注意力主要集中在战争及与之相关的军事活动和政治、外交斗争的传统安全领域。苏联的解体、冷战格局的终结,虽然没有彻底改变世界秩序的本质,但世界大战爆发的危险性明显降低,从而使人们更多关注除军事、政治和外交冲突以外的对主权国家和人类整体生存与发展构成威胁的其他因素。而1997年亚洲金融危机、2001年“9·11”恐怖主义事件、2003年SARS疫情则进一步凸显了非传统安全问题的严重性,进而引起各国对非传统安全威胁的高度重视。进入新世纪后,世界各国不仅深切感受到非传统安全威胁与传统安全威胁相互交织,而且清楚地认识到非传统安全威胁对世界和平与稳定的危害性绝不低于传统安全的威胁。正因此,非传统安全问题的研究热度不断升温,非传统安全学差不

多成了显学。

中国学者对非传统安全的密切关注始于 20 世纪 90 年代中后期。从 1994 年北京大学的王勇发表第一篇使用“非传统安全”一词的《论相互依存对我国国家安全的影响》文章,到 2003 年陆忠伟出版第一本非传统安全研究的专著《非传统安全论》,到 2006 年国内成立第一个非传统安全研究机构——浙江大学非传统安全与和平发展研究中心,再到 2009 年华中科技大学举行“非传统安全——世界与中国”论坛,国内非传统安全研究的成果越来越多,研究体系越来越完善。

对于非传统安全,我也曾关注过这一领域的一些具体问题,撰写过《经济安全问题的由来及其战略地位》、《重新审视中国的安全环境》和《试析经济全球化对国家利益的影响》等文章。从今天看来,这些文章的研究深度是很不够的。好在 2001 年成为了我的硕士研究生的徐华炳在入学后不久,便敏锐地从美国“9·11”事件中捕捉到了研究信息,非常勤奋地研读了当时所能查阅到的相关资料,确立了“中国的非传统安全问题”这一研究方向。经过两年的磨炼,最终完成了洋洋洒洒 8 万余字的毕业论文,不仅为他此后的研究打下了坚实的基础,也遂了我的研究心愿。徐华炳的机灵、好学、善思给我留下了深刻的印象。过去七载,他紧随国内非传统安全研究步伐,在这一领域发表了近十篇较高质量的文章,取得两项课题并获得了省高校科研成果奖等多个奖项。如今,他又将《危机与治理:中国非传统安全问题与战略选择》书稿送来,真让我兴奋不已。

我一口气拜读了原稿,不仅为他的流畅文笔和严密论证所折服,更为他书稿的亮点所吸引。可以这样说,《危机与治理:中国非传统安全问题与战略选择》的研究视角是独特的。既通过比较“传统安全”与“非传统安全”得出了非传统安全威胁的特征,又将非传统安全问题置于全球化进程以及和平与发展的时代主题下进行解读。在研究内容上,不但归结出经济安全、环境安全、信息安全、文化安全问题和恐怖主义是当下和今后一个时期内中国所面临的非传统安全的主要问题,而且准确定位它们在整个中国非传统安全体系中的地位。书稿中提出的“以危机机制应对中国的非传统安全问题”“以人为本善治中国的非传统安全威胁”“以科学发展观构建中国非传统安全战略”等系列主张或对策等,显然具有前瞻性和科学性。

非传统安全问题作为公共治理领域的一个热点和大课题,今后可以研究的空间和可以提出的对策还有很多,但这首先需要我们研究者具备良好的学术素养和独到的研究眼光。在这一点上,我为华炳再次感到高兴。十年来,他从历史学背景跨到国际政治研究,现在又带着自己的研究生主攻中国海外移民问题。两度的转型显然是一种“非传统”的行为,但在他身上无疑是合理的成功的!亦因此,我欣然作序。

浙江大学国际政治研究所所长

2011年5月1日于浙大西溪校园

目 录

序 言	1
导 论 研究中国非传统安全的必要性与现实意义 ...	1
第一章 非传统安全的概念和基本特征	7
第一节 “非传统安全”的界定	7
第二节 非传统安全问题的基本特征	18
第二章 非传统安全与和平、发展的关系	23
第一节 和平与发展催生非传统安全	24
第二节 非传统安全问题挑战和平与发展	26
第三章 中国面临的非传统安全问题	29
第一节 经济安全——非传统安全中的 核心问题	31
第二节 环境安全——非传统安全中的 持久问题	54
第三节 信息安全——非传统安全中的 前沿问题	68

第四节	文化安全——非传统安全中的 价值问题	80
第五节	恐怖主义——非传统安全中的 紧迫问题	92
第四章	善治中国的非传统安全问题	104
第一节	正视现实,高度重视	104
第二节	未雨绸缪,早作预案	112
第三节	建立健全危机处理机制	119
第四节	积极推进多边安全合作	125
第五章	建构中国的非传统安全战略	136
第一节	坚持安全与发展相统一	137
第二节	坚持以人为本和人的安全	146
第三节	维护世界和平,促进共同发展	154
第四节	树立互信互利、平等协作的新安全观	160
附 录		166
附录 1:	《中国的国防》白皮书涉及的非传统安全 内容	166
附录 2:	关于加强非传统安全领域合作的中方 立场文件	177
附录 3:	中国与东盟关于非传统安全领域合作 联合宣言	180
附录 4:	浅评美国核威慑战略的演变与走向	183
附录 5:	关注非传统安全 迎接国家安全新	

挑战——由“非典”引发的思考	194
参考文献	204
后 记	216

导论 研究中国非传统安全的 必要性与现实意义

冷战结束后,世界局势发生了深刻变化,政治多极化、经济全球化、社会信息化和科技突飞猛进,给世界的和平与发展带来了新机遇和有利条件。新的世界大战在可预见的时期内打不起来,争取较长时期的和平国际环境是可以实现的。然而,威胁世界和平的因素依然很多,“影响和平与发展的不确定性因素在增加”^①。从海湾战争到伊拉克战争,从波黑内战到非洲大湖国家冲突,从俄罗斯车臣民族分裂活动到印度尼西亚亚齐岛谋求自治,从墨西哥金融危机到东南亚金融危机,从艾滋病蔓延到疯牛病恐慌,从电脑病毒传播到黑客攻击互联网,从缅甸“金三角”、哥伦比亚“麦德林”毒品生产到全球毒品泛滥,从撒哈拉地区大规模难民迁徙到巴尔干地区冲突难民大逃亡,等等。对绝大多数国家而言,迈入 21 世纪后的安全环境比冷战时代更为复杂和严峻。“传统安全威胁和非传统安全威胁的因素相互交织,恐怖主义危害上

^① 江泽民:《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面》,北京:人民出版社,2002 年,第 47 页。

升。霸权主义和强权政治有新的表现。……世界还很不安宁,人类面临着许多严峻挑战。”^①它们不仅要继续解决领土争端和民族纠纷等传统安全问题,而且将不断面临大量非传统安全问题。“恐怖主义、经济安全、气候变化、核扩散、信息安全、自然灾害、公共卫生安全、跨国犯罪等全球性挑战对各国安全威胁明显增大”^②。2001年的“9·11”恐怖主义事件、2003年SARS和2004年禽流感的流行,2008年以来的全球经济危机,以及2011年3月11日的日本9.0级大地震及其衍生灾害等等,足以证实非传统安全问题的难度和复杂性并不亚于传统安全问题。为此,各国政府和人民开始重新研判自身的国家安全,并把经济危机、恐怖主义、传染性疾病、信息网络侵害等非传统安全问题正式提上战略议事日程。

中国也不例外。1980年代以来,中国的国家安全环境得到了相当程度的改善,传统军事威胁的紧迫性和严峻性不再像以往那么突出了。但作为“地球村”的重要成员,随着所处国际环境的变化和自身开放程度的提高,拥有世界五分之一人口的中国自然也不同程度地遭受到世界各国都已遭遇的非传统安全威胁,各种前所未有的非传统安全问题业已在中国露头。其中不少还带有中国“特色”,如人口压力、资源紧张、环境污染、传染病成灾等。所以,在中国不断开放、日益走向世界之时,我们必须站在维护国家利益的高度,在继续关注传统的军事威胁和领土安全的同时,要敢于正视和善于

① 江泽民:《全面建设小康社会 开创中国特色社会主义事业新局面》,北京:人民出版社,2002年,第47页。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:“《2010年中国的国防》白皮书(中文)”,国务院新闻办公室网站,2011年3月31日。

应对非传统安全威胁,要反思现行的国家安全体制,要以新安全观审视所处的国家情势,积极稳妥地参与非传统安全领域的国际合作,真正确保“国泰民安”。

与现今国际社会安全环境的变化相适应,国外相当一部分学者逐渐将研究视线从传统安全问题转移到非传统安全问题上。时下,“非传统安全”在国际安全研究领域渐成“显学”,并在许多国家的战略与政策层面得以体现。实事求是地讲,在非传统安全研究方面,西方国家早已走在前面,他们提出的许多见解至今是我们研究该问题的理论基础。但中国有自己的特殊国情,在非传统安全领域也彰显出来,因此,我们必须确立自己的研究视角和方法,建构中国特色的研究模式,进而得出符合中国实际的国家安全保障体系。

从1990年代中后期起,一些中国学者开始关注和涉足非传统安全领域的研究。如王逸舟主编的《全球化时代的国际安全》、金鑫编著的《中国问题报告》、杨曼苏主编的《当代国际关系中的热点问题》等,都不同程度地涉及到非传统安全问题,而陆忠伟主编的《非传统安全论》、余潇枫等编著的《非传统安全概论》,以及傅强的《非传统安全与中国》等,则对非传统安全问题作了比较综合性的阐述。这些研究成果虽然在研究的视角与对象上各有侧重,在判定和治理非传统安全威胁的标准上有差异,也并未着重论证中国的非传统安全问题,但无疑都将为我的研究提供重要参考甚至直接借鉴。

那么,究竟何为非传统安全?其与传统安全有何关联?在众多非传统安全问题中,哪些是牵动全局的?它们对当今的国际关系会产生怎样的影响?中国面临哪些非传统安全问题并将如何应对?非传统安全环境下的中国国家安全战

略又将如何建构?等等。本书将围绕上述问题,通过厘清“安全”、“国家安全”、“非传统安全”等基本概念,全面阐述中国所面临的主要非传统安全问题,并力图从危机管理、新安全观、多边外交等层面寻找化解非传统安全威胁之策,从而在科学发展观的指导下,确立符合国家利益和民众诉求,有利于促进世界和平与发展的中国非传统安全战略。全书除导论,共计五章,具体论述脉络如下:

第一章将从“安全”概念切入,梳理“非传统安全”的由来及其演变,并在界定其含义的基础上,比较传统安全与非传统安全的异同,进而剖析得出非传统安全具有跨国性、不确定性、转化性、动态性、主权性和协作性等特征。

第二章将依据时代主题的变化,说明非传统安全问题既是和平与发展两大主题的应有之义,又制约着当今世界的和平质量和发展程度,两者在互动中关联。

第三章将立足中国国情,较全面地论述经济安全、环境安全、信息安全、文化安全和恐怖主义等非传统安全具体领域在中国的现状、成因、影响及情势,并确定各自在中国整个非传统安全中的地位。

第四章将从思想认识、危机处理、国际合作等层面出发,积极寻求治理非传统安全问题之路,主张不回避、早谋划、广借鉴、善化解、多合作,审时度势地把握国际形势,全面应对非传统威胁的各种挑战。

第五章将以国家大战略的视角,阐述非传统安全因素在国家安全战略选择中的重要性,主张中国非传统安全战略的建构必须坚持科学发展观、坚持以人为本、坚持新安全观,从而实现经济的繁荣、政治的稳定、文明的进步和社会的发展。

众所周知,中国目前进入了全面对外开放的阶段,并正以更冷静和理智的姿态全面参与和融入全球化,社会生活和经济交往不断国际化。因此,在这种特殊的历史时期和国际形势下,全面深入地研究“非传统安全”必将具有重大的现实意义。首先,有益于在全球化进程中全方位确保国家安全。因为在非传统安全领域,除了要防范恐怖主义这样的“全球公敌”外,一些隐性的甚或人类目前不可抗拒的灾害,如传染病也会突然间成为国家的“头号公敌”。2003年SARS期间,包括中国广东、香港、澳门和台湾在内的亚洲多个国家和地区,由于被WHO提出旅游警告而令旅客裹足,致使旅游业一落千丈,经济遭受重创,就是典型例证;其次,有助于重新认识危害国家安全的威胁。以前我们总认为对国家安全和人民生命构成最大危害的莫过于军事冲突、局部战争这样的显性威胁。但经济危机的爆发、SARS的肆虐,甚至地震及其引发的海啸等提示我们,非传统安全威胁造成的危害可能比传统安全威胁要大更持久。所以,研究非传统安全问题能时刻警示我们不要且不能对那些威胁安全的新生因素掉以轻心,并提醒我们有必要重新评估对国际关系产生重大影响的安全因素;第三,有利于推动国际合作。非传统安全问题的突显使各国政府都逐步认识到,像地下经济、环境恶化、恐怖主义、非法移民、贫困等问题已不再只是某个国家内部或牵涉少数国家的问题,即便是发端于一国的非传统安全威胁,也因全球化而迅速扩散至多国乃至世界。因此,面对这些全球性问题,没有一个国家可以抱着与己无关、袖手旁观的态度,解决此类问题必须要各国间大力合作。这就在客观上为各国间建立新型国际关系提供了机遇和合作领域。

总之,对非传统安全威胁特别是中国所存在的相关问题展开全面深入的研究,将有助于我们更好地理解国际安全环境和形势的变化,制定切实有效的中国国家安全战略和政策,以应对各种安全威胁的挑战。这既关系到建设全面小康社会的发展目标的实现,也关系到中华民族的伟大复兴和平崛起。

第一章 非传统安全的概念和基本特征

第一节 “非传统安全”的界定

一、安全、国家安全

自国家产生,便有安全问题,可谓亘古有之。在古代,各种社会群体和国家的互动都存在安全问题。譬如,中国的思想家就曾提出过类似“安不忘危^①”、“居安思危^②”等追求安全的思想,但却未曾明确使用过“安全”概念。甚至可以说,在 20 世纪之前并不存在国际关系范畴的安全概念与安全研究。^③

汉语中出现“安全”一词历史悠久,释义亦颇多。综合而

① 出自《易经·系辞下》,原文曰:“事故君子安而不忘危,存而不忘亡,治而不忘乱,是以身安而国家可保也。”

② 出自《左传·襄公十一年》,原文曰:“居安思危,思则有备,有备无患。”

③ 李少军:《国际政治学概论》,上海:上海人民出版社,2002 年,第 146 页。

言,可解释为二:一是作为形容词词性,指平安的、无危险的,用以描述某种状态;二是作为动词词性,指保护、保全。与之对应的是,英文中“安全”的词汇有 Security 和 Safety。如《韦伯词典》解释 security 有二:作为名词,指安全的状态,即免于危险,没有恐惧;另有维护安全的含义,指安全措施与安全机构。比较中外学者们的诸多释义可以看出,“安全”既指一种主观感觉,又指一种客观状态,即主观上不存在恐惧,客观上不存在威胁。

作为国际关系中最重要范畴之一的安全,不仅是一个基本概念,也是“一种价值”,是国际政治研究的“起点和落点”^①。也因此,自威斯特伐里亚和约^②之后,随着民族国家和现代国际关系体系的形成,“安全”与“国家”开始紧密相联,一直延续至今。当人们谈论起安全时,一般也就指国家的安全。“国家安全”概念的出现及被使用则已到了“二战”期间。据美国学者曼戈尔德考证,“国家安全”(National Security)的现代用法最早出现于美国报纸专栏作家李普曼 1943 年的著作《美国的外交政策》中^③。“二战”后,该词开始在各政府

① 陆忠伟:《非传统安全论》,北京:时事出版社,2003 年,第 12 页。

② 1618—1648 年发生的三十年战争是欧洲历史上的第一次大规模的国际战争,最终以签署《威斯特伐里亚和约》而宣告结束。该条约的签订不仅破除了罗马教皇神权下的“世界主权”,瓦解了神圣罗马帝国的势力,德意志各诸侯邦获得了主权和独立,欧洲政治开始出现一种新的格局,而且使主权国家从此成为人类社会的一种组织形式,“民族国家”应运而生。这样,现代意义上的第一个国际关系体系——威斯特伐里亚体系确立。

③ 沃尔特·李普曼(Walter Lippmann, 1889—1974),美国著名的政论家、专栏作家,传播史上具有重要影响的学者之一,在宣传分析和舆论研究方面享有很高的声誉。他在 1943 年撰写的《美国的外交政策——共和国的盾牌》一书中首度提出“国家安全”并赋予现代新用法。