

非传统安全能力建设丛书

余潇枫◎主编

中国非传统安全能力建设

理论、范式与思路

BUILDING CHINA'S NON-TRADITIONAL SECURITY CAPACITY
THEORY, PARADIGMS AND THOUGHT

余潇枫 等◎著

中国社会科学出版社

非传统安全能力建设丛书

余潇枫◎主编

中国非传统安全能力建设

理论、范式与思路

BUILDING CHINA'S NON-TRADITIONAL SECURITY CAPACITY
THEORY, PARADIGMS AND THOUGHT

余潇枫 等◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国非传统安全能力建设:理论、范式与思路/余潇枫等著. —北京:
中国社会科学出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2511 - 3

I. ①中… II. ①余… III. ①国家安全—研究—中国 IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 080716 号

出版人 赵剑英
责任编辑 张 林
特约编辑 金 泓
责任校对 高建春
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2013 年 6 月第 1 版
印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 20
插 页 2
字 数 338 千字
定 价 56.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010 - 64009791

版权所有 侵权必究

浙江大学“985工程”社会管理与公共政策研究项目资助

总 序

《非传统安全能力建设》丛书在继《非传统安全与现实中国》丛书、《非传统安全与当代世界》译丛出版及《非传统安全研究》杂志创刊后又与读者见面了，这不能不说是我国非传统安全理论研究的又一标志性进步。

2010 年的 BP 泄油事件、2010 与 2011 年的北非动荡、2011 年“3·11”的日本复合性灾害等接踵而至的非传统安全威胁，不能不让人们对“人类安全”的境况与前景深怀忧虑，也不能不让人们对政府的安全治理能力的提升充满期盼。可以说，非传统安全不仅是时代发展的新主题、外交提升的新议题、国防建设的新难题、学科研究的新问题，而且还是每一个国家所必须面对的全球治理与社会管理的新课题。特别是当非传统安全与传统安全相互“交织”时，更是对政府安全治理能力的考验。

安全既是一种“优态共存”的状态，又是一种“共同治理”的能力。如果说传统的安全维护更多体现的是一种刚性的制度设计与硬权力应对，那么非传统安全治理则更多体现的将是柔性的能力建构与软权力的运用。这一以能力建构为标志的非传统安全治理，包含着调动和安排不同行为体的能力，整合并有效利用各种资源的能力，平衡与协调不同利益关系的能力，以及达到特定政策结果的能力。事实上，以区域性组织为主导的多种行为体广泛参与的欧洲安全治理模式、以多种行为体在不同层次进行协作为特征的拉美安全治理模式、以协商渐进与功能性合作为特色的亚洲安全治理模式，都是提升安全治理能力的重要国际实践。

本丛书聚焦于安全治理的“能力建设”，应该说是在非传统安全理论研究的概念界定、问题排序、特点描述、专题刻画、对策思考基础上的积

极推进。但这一探索尚是初步的，有待于学界同仁们的关注和批评，也有待于各类安全研究者及工作者的共识与投入。但愿本丛书能为我们党和政府目前重视加强社会管理、倡导建设“平安中国”提供理论的参考，为一切有志于让社会和谐在中国实现的仁人志士们奉献思想的灵光。

余潇枫

于求是园石流斋

2012年1月1日

作者名录

本书各章作者如下：

- | | |
|-----|---------------------|
| 第一章 | 李开盛、薛 力 |
| 第二章 | 李 佳 |
| 第三章 | 崔顺姬、余潇枫 |
| 第四章 | 李 佳 |
| 第五章 | 余潇枫 |
| 第六章 | 李 佳 |
| 第七章 | 余潇枫、李 佳 |
| 第八章 | 余潇枫、徐黎丽、李正元、张新平、周章贵 |
| 第九章 | 余潇枫、廖丹子 |
| 第十章 | 余潇枫、苑永彬 |

前 言

非传统安全（Non-traditional security, NTS）能力建设（Capacity building）是时代发展的新主题。冷战结束导致的“安全场域”的重大变化，使“非传统”安全问题日益凸显且挑战人类，也使中国政府从“战争与和平”的时代观转向了“和平与发展”的时代观。然而，和平并不意味着安全，发展也不一定带来和谐。非传统安全维护的实践启示我们：安全是发展的前提，安全是发展的核心。在新世纪，“安全与发展”的新时代观正在成为人们的共识且引领我们走向未来。可以说，未来国家间的优劣比较将越来越不以传统的政治标识来表示，而是以社会是否平安和美的标杆来衡量，甚至国家间的竞争最终也将表现为安全制度与发展方式的竞争。

非传统安全能力建设是外交提升的新议题。安全是国家发展的最基本条件，也是国际关系最基本的价值诉求。人类继工业化之后的全球化进程，不可避免地引发了日益增多的世界性问题与跨国性威胁，带来了与日俱增的生存性挑战与本体性焦虑。这就需要人们用更广阔的视野去审视诸多的跨国非传统安全问题，超越种族主义、民族主义、国家中心主义等狭隘立场，在某种程度上确立体现“类安全”意识的价值观；需要国家通过推行“和合主义”的外交方略，更多地运用多边主义外交理念与多种形式的公共外交实践去合作应对各种非传统安全威胁的挑战，实现继外交为政治服务、外交为经济服务之后的新的历史转型。

非传统安全能力建设是国防和军队建设的新难题。人类文明在“挑战—应战”中兴衰，一国的国防和军队建设在“难题—破题”中深化。当非接触战争、太空战、信息战、基因战以及其他种种非战争威胁的一个

个“难题”警示国人的时候,国防和军队建设如何“破题”决定着国家安全维护方式的转型与走向。非传统安全威胁对国家安全构成了全方位多层面的挑战,也给国防和军队建设列出了一连串考题:国防要重视全民的国防意识教育,要加强现代民防“平战结合”与“两防一体化”的建设,军队要应对多种安全威胁、要重视新的军事思想研究、要实现从机械化向信息化的转型、要提升非战争军事行动能力、要加强非战争军事人才培养、要打造海空复合型新型军队、要打赢各种没有硝烟的战争等等。

非传统安全能力建设是社会治理的新课题。安全是个人或社会共同体免于生存威胁或危机的一种存在状态,是行为体间的“优态共存”。随着非传统安全威胁的凸显,如何应对各类危机与加强社会治理成为政府实现“善治”的全新课题。改革开放以来,我国继“贫困治理”、“人口治理”之后,又着手进行“环境治理”、“金融治理”、“边疆治理”等,今后的社会治理还将面临更具有综合性、紧迫性、复杂性特征的各类非传统安全威胁。为此,安全维护已被理解成为一种政府善治与超越危机的能力,而非传统安全能力则可以被理解为政府在非军事领域关注人的安危、维护社会稳定、防治国家危机、确保国际和谐的能力。一个国家在非传统安全语境中其社会治理理念、认知、模式与途径的创新在一定程度上将成为该国政府非传统安全能力提升与否的标尺。

非传统安全能力建设是学科发展的新问题。任何学科的诞生都源自于新的“问题域”的诞生。非传统安全研究正是一个日益受到关注的多学科交叉的全新“问题域”。国际问题研究、国际政治研究、国际关系研究与国际安全研究、传统安全与非传统安全研究(其中包括战略研究、和平研究、女性主义安全研究、后结构主义安全研究、哥本哈根学派、批判安全研究、人的安全研究、后殖民安全研究、建构主义安全研究等)都有其特定的问题域,同样管理学门类下的工商管理学、行政管理学、公共管理学等学科的确立,也都有着其特定的问题域,因而作为上面两大类研究的交叉,又作为国内问题国际化、国际问题国内化的现实语境的抽象,以非传统安全能力建设为主要内容的“非传统安全管理”也同样可以成为一门新的学科领域。况且安全与众多学科相互关联与交叉,非传统安全与传统安全之间也有着复杂的交合关系,如非传统安全问题与传统安全问题的相互交织重叠、相互转化、互为因果、互为手段等。这些关联与交叉、缠绕与交合衍生出来的复杂问题为学科研究的交叉与综合提供了

契机。

尽管非传统安全能力建设有着如上众多的理论与现实意义，但它却是一个全新且具挑战性的话题，也是一个宏观且似乎“包罗万象”的话题。所谓的“非传统安全能力建设”是否具备政策意义？研究非传统安全的能力建设，其价值取向是什么？其起点在哪里？该从什么路径入手？中国在战略机遇期的发展过程中最主要面对的是哪些能力建设主题？这些都是非传统安全能力建设研究必须重点解决的问题。

安全能力属重要的国家能力，随着非传统安全问题对国家安全、人的安全所带来的诸多挑战，非传统安全能力建设应作为与传统安全能力建设一样重要的议程受到重视，进行卓有成效的非传统安全能力建设是我国下一步发展值得思考的问题。自 2001 年起我国政府正式使用非传统安全概念以后，越来越重视传统安全与非传统安全相互交织的安全现实。可以说，我国政府将非传统安全问题及应对纳入执政视野，纳入的不只是一个新名词，更是一种新理念、新思维、新方略。然而，非传统安全研究如何从理念和概念层面的研究拓展至能力建设的研究还是一个全新且富有挑战性的课题。

目 录

前 言	(1)
第一章 非传统安全理论:概念、流派与特征	(1)
一 非传统安全理论的兴起及其界定	(2)
二 几种主要的非传统安全理论	(9)
三 非传统安全理论评价	(22)
第二章 非传统安全能力建设:研究进路及理论视角	(33)
一 能力建设:概念及应用	(33)
二 非传统安全能力建设:背景及理论视角	(39)
第三章 安全治理:非传统安全能力建设新范式	(51)
一 安全治理概念及其理论脉络	(51)
二 安全治理的能力特征及其实现	(56)
三 安全治理范式建构的启示	(61)
第四章 人的安全:非传统安全能力建设的新视角	(66)
一 人:安全的价值归属	(66)
二 人与国家:谁是安全的优先指涉对象?	(72)
三 人的安全:作为能力建设的框架	(75)
四 人的安全与国家能力建设	(77)

第五章 “和合主义”:非传统安全维护的中国方略	(81)
一 建构全球安全的“共同认知”	(81)
二 中国安全方略的价值定位	(90)
三 “和合主义”的建构与探索	(98)
第六章 非传统安全能力建设的思路与维度	(106)
一 中国的安全环境与非传统安全议题	(106)
二 非传统安全能力建设的总体思路	(109)
三 非传统安全能力建设的基本维度	(112)
四 非传统安全能力建设的行为主体与实现条件	(117)
第七章 我国非传统安全能力建设历史回顾 (1978—2011)	(122)
一 中国初步应对非传统安全挑战 (1978—1991)	(123)
二 中国多方面应对非传统安全挑战 (1992—2000)	(128)
三 中国全面应对非传统安全挑战 (2001—2011)	(137)
第八章 中国边疆治理中的非传统安全能力建设	(157)
一 “边安学”与边疆治理的理性能力	(157)
二 边疆民族地区非传统安全能力建设——以新疆为例	(179)
三 新疆南疆非传统安全能力建设	(189)
四 中国边疆地区粮食安全能力建设	(207)
第九章 社区民众防护能力建设	(219)
一 民众防护的源起、发展与研究	(219)
二 民防能力建设整体实施框架建构	(232)
三 社区民防参与应急救援的优势与挑战	(238)
四 社区民众防护能力建设整体思路	(244)
第十章 政府安全能力建设的东西部比较 ——以广东和贵州为例	(264)
一 公共安全和安全能力建设	(264)

二 公共安全指标体系的模型建构及运用	(268)
三 政府安全能力建设的实证分析	(287)
四 推进公共安全能力建设的政策建议	(300)
 展 望 “安全与发展” 的时代	 (304)

第一章

非传统安全理论:概念、流派与特征

在国际安全理论的演进过程中,冷战结束前后开始出现一批迥异于传统安全研究的理论流派,如哥本哈根学派、批判安全研究、人的安全研究、后结构主义安全研究以及女性主义安全理论等。已有许多学者对这些理论分别加以研究,但把它们统一置于安全理论或非传统安全理论框架下进行研究的成果尚不多见。巴里·布赞(Barry Buzan)和他的同事曾在探讨国际安全研究的演变时,把女性主义安全研究、后结构主义安全研究、哥本哈根学派等“后传统安全视角”与传统安全理论放在一起加以比较。^①这一成果富有启示意义,但对于诸种“后传统安全视角”之间的内部异同,他并没有更多地探究。而且,受限于研究目的,他所做的只是把这些视角或理论置于整个安全研究框架下进行考察,而并没有强调它们作为一个“非传统安全理论群体”的特有属性与学术意义。

所以,如何从整体上认识非传统安全理论,特别是在安全研究范式日益丰富甚至泛滥的情况下,对这些新出现的理论群体加以比较、定位是有必要的,它有利于我们理清学科发展的脉络,并为未来的研究议程发现线索。另外,这种理论梳理对于经验研究的推进亦有重要的作用。目前非传统安全研究在一些国家与地区发展得如火如荼,却仍然处于一种“欠理

^① 参见[英]巴里·布赞:《论非传统安全研究的理论架构》,《世界经济与政治》2010年第1期;Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 218; [英]巴里·布赞、[丹]琳娜·汉森著:《国际安全研究的演化》,余潇枫译,浙江大学出版社2011年版。

论”状态,主要是经验分析或政策研究。^①除了少数成果借鉴了有关非传统安全理论之外^②,整体上一直缺乏系统的理论输入与支撑。我们相信,对非传统安全理论群体进行归纳、比较和整理,有利于提高非传统安全研究者的理论意识,促进非传统安全研究的“理论化”,以最终达到推进学科发展,提升研究水平的目的。

一 非传统安全理论的兴起及其界定

从最广泛的意义上讲,只要是不同于传统安全研究的理论流派,均可被称为非传统安全理论。按此判断,环境安全研究、IPE 安全研究、地区复合安全理论、批判安全理论、人的安全理论、建构主义安全理论、女性主义安全理论、后结构主义安全理论、后殖民主义安全研究等均可纳入这一范畴。但从严格意义上来讲,一种安全理论,无论它是传统的还是非传统的,如果它要成其为安全理论的话,就必须对安全研究领域的基本理论

① 我们对中国国家图书馆的文献目录进行检索,发现自 2003 年以来以“非传统安全”为题名的中文文献(包括专著与博士学位论文)就有 16 部,自 2004 年以来以“Non-traditional security”为题名的英文文献(均为专著)共有四部。对中国知网的《人文与社科学术文献网络出版总库》进行检索,发现自 2003 年以来以“非传统安全”为题名的文献共计有 357 篇。之所以得出目前非传统安全研究“欠理论”的判断,主要与作者的如下发现有关。在我们搜索到的文献中,多数都是对于相关政策或问题的经验分析,没有纯粹的理论专著,涉及的也主要是经验问题而非理论问题。例如,在中国国家图书馆所能提供的文献名单中,中文著作的范围涉及人口迁移、非传统安全合作与国际救援机制、重大突发公共安全事件的处理、公共危机治理、中国周边地区的非传统安全、军队与非传统安全、上海合作组织与非传统安全以及中俄关系中的移民问题。英文著作中的三部都是研究亚洲或亚太地区的非传统安全问题(它们都是福特基金会资助的一个亚洲非传统安全研究计划的成果),另一部则分析中国在传统安全与非传统安全方面的观点。这些研究并非没有学理研究的成分,其常见模式是,对非传统安全作出一个概念界定,并对其特征或维护手段进行一般性的归纳,然后列举一些在此范围内的经验问题进行具体分析。至于这些概念涉及的理论渊源与争议,以及它们与国际关系理论或是安全理论之间的联系,很少被涉及,作者的理论倾向与归属也往往是不清晰的,其分析多半具有就事论事的性质。

② 比如说,一些非传统安全研究的学者开始借鉴哥本哈根学派中的安全化理论去理解、分析非传统安全问题,探讨它们“为何”以及“如何”被安全化和去安全化。参见 Mely Caballero-Anthony and Ralf Emmers, “The Dynamics of Securitization in Asia,” Ralf Emmers, Mely Caballero-Anthony and Amitav Acharya eds., *Studying non-traditional security in Asia: trends and issues*, London and New York: Marshall Cavendish Academic, 2006, pp. 21–35。

问题作出自己的论述与解释。如果没有这样的系统论述,仅仅根据某个不同于传统安全的个别观点甚至是只言片语,就将某理论列入非传统安全理论的范畴,我们以为是欠妥的。严格意义上的非传统安全理论不必完全推翻传统安全研究的论述,但必须在主要问题上提出不同的论述与解释。

1. 安全研究的框架

对传统安全理论与非传统安全理论之间的比较,必须置于一种公认的安全研究框架之上进行,这种安全研究框架应该包括安全研究的主要方面。布赞指出,“自国际安全研究从20世纪40年代晚期产生以来,该领域内的争论基本上直接或间接地围绕着以下五个问题产生:(1)安全的对象是什么?(2)安全问题是内驱动的(internally driven)还是外驱动的(externally driven)?(3)将安全限制在国防领域,还是应该向其他领域扩展?(4)安全研究该基于何种国际政治学的基本思想?(5)安全研究应该选择怎样的认识论与方法论?”^①甘地·巴伯(Kanti Bajpai)则认为,在安全研究中,分析者必须回答下列问题,最核心的是两个:谁的安全(security for whom)以及何种价值的安全(security of which values,如领土统一还是个体的福利),另外两个问题则包括:来自什么威胁的安全(security from what threats,如疾病还是战争)和通过何种方法维护安全(security by what means)。^②

两种框架有共同之处,如都把安全指涉对象即谁的安全问题当作安全研究中的首要问题,另外,对安全相关价值或涉及领域的关注也相类似。但两相比较,我们更倾向于采取巴伯的框架。这是因为,布赞所提出的五个问题,特别是第二个和第五个问题表明,他总体上是把“安全”当成一门学科而非一种理论来分析。学科也以国际关系中的某一问题或现象为研究对象,它不但包括理论,还包括研究理论的方法,同时还要探讨学科

^① [英] 巴里·布赞:《论非传统安全研究的理论架构》,《世界经济与政治》2010年第1期。

^② Kanti Bajpai, “Human Security: Concept and Measurement,” Kroc Institute Occasional Paper, August 2000, p. 9 (http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/seguridad/Human_security_concept_and_measurement.pdf).

本身发展的规律性问题。正因为如此,布赞在把安全作为学科探讨时,不但把安全研究的认识论与方法论包括在内,还对“安全问题是内在因素驱动的还是由外来因素驱动的”进行了探讨。从研究安全理论而非安全学科的角度而言,巴伯的框架更加适用。

但巴伯的框架亦少了重要一项,即由谁来保障安全(security by whom),这一问题与通过何种方法来维护安全有联系,却是两种性质不同的问题,有必要单独列出。因此,一种完整而清晰的安全理论必须在以下五个方面作出解答:

(1) 安全的指涉对象,即谁的安全问题:是国家、个人,还是人类共同体?

(2) 主导的安全价值:多数学者的安全概念都涉及这样一个问题,即缓和与对珍爱价值(cherished values)的威胁。^①但这种价值到底是什么?是保障领土完整、主权独立这样的军事安全和政治安全?还是维护经济福利、社会团结与认同之类的经济安全与社会安全?抑或其他?不同学者不同理论则有不同的回答。

(3) 威胁的来源:战争,冲突,疾病,还是饥饿等?

(4) 安全的责任主体,即谁来保障安全:是国家、个人、非政府组织,还是全球性国际组织或某种超国家的安全机构?

(5) 实现安全的方式:是军事机器,外交谈判,还是经济发展?

安全的指涉对象与主导价值是安全研究领域的两大基本问题,其他三个问题都是从这两个问题衍生出来的,只要某种理论确定了自己的安全指涉对象与主导价值,关于要应对哪些威胁、依靠谁以及什么方式来实现安全一般就有了相应答案。比如说,如果把安全的指涉对象确定为国家,主导价值为领土完整,那么该理论就必须特别关注外来军事入侵,因为它往往会危及到领土完整。而要防止军事入侵,显然不能寄希望于无兵无枪的非政府组织,只有拥有强大军事力量的国家及其盟友才是可以坚定依赖的力量。至于它们打击入侵、捍卫安全的方式,则当然少不了军事方面的手

^① Paul D. Williams, *Security Studies: An Introduction*, London and New York: Routledge, 2008, p. 1.