

斯德哥尔摩国际和平研究所

SIPRI年鉴2006

军备 · 裁军和国际安全

中国军控与裁军协会 译

时事出版社

引言 安全与和平研究界 40 年回顾

艾丽森·J.K. 贝尔斯

第一节 导 言

第一卷《SIPRI 年鉴》是 1969 年在斯德哥尔摩国际和平研究所首任所长罗伯特·尼尔德的领导下出版的。^{〔1〕} 它描绘了一个由冷战时期东西方战略对抗所主导的世界，当时世界上只有少数几个国家能够避免与一个集团或另一个集团结成军事同盟，而瑞典便是它们中的一个。而且，只有少数几个观察家能够从一个公正的角度观察两个集团的所作所为，而斯德哥尔摩国际和平研究所便有志成为它们中的一个。1969 年的战略氛围刚刚达到了白热化程度：仅仅两年前，《哈默尔报告》认为北大西洋公约组织应在促进国际关系的缓和方面做出与另一集团相应的努力，^{〔2〕} 而 1968 年苏联领导的军事入侵残酷镇压了捷克斯洛伐克的民主运动。当 SIPRI 的分析家撰写关于武器和军事科技的发展时，自然会看到前苏联和美国之间及华沙条约组织（华约）和北约组织之间展开的东西方对抗是军备竞赛的主要驱动力以及导致这些武器可能被使用的最危险的根源。值得称许的是，这些分析家们还对发生在世界上其他地区并且与冷战政治环境没有直接联系的

〔1〕《SIPRI 世界军备和裁军年鉴 1968/1969 年》[阿尔莫克维斯特（Almqvist）和维克塞勒（Wiksell），斯德哥尔摩，1969 年]。

〔2〕北约，“联盟未来的任务：理事会报告”，部长公报，北大西洋理事会，布鲁塞尔，1967 年 12 月 13 至 14 日，URL 〈<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c671213b.htm>〉。该报告是由以比利时外交部长皮埃尔·哈默尔（Pierre Harmel）为首的一个研究小组撰写的，其全文可以在 URL 〈<http://www.nato.int/archives/harmel/harmel.htm>〉找到。

冲突和军备竞赛给予了极大的关注。通过这样做和力图详细记录世界所有国家和地区的军费开支,第一卷年鉴的撰稿者们设定了一个全面而平衡的撰写目标,使他们的后继者们一直牢记不忘但又从来不是轻轻松松就能达到的。

当前的这卷年鉴是斯德哥尔摩国际和平研究所成立 40 年以来撰写的第 36 卷。这自然使我们有机会回顾一下过去 40 年中全球安全形势发展中变化了的及没有变化的情况。后面的章节中将对这些变化的许多方面进行专门的分析,本引言则仅讨论四个主题。第二节研究从东西战略两极向一种新的全球体制的转型,这种全球体制中的许多其他类型的分极方式或组织原则都曾被提出过,但仍没有任何一种观点已经占据明显优势。第三节论述那些被视为对安全分析十分重要,对安全形势发展产生巨大影响(好的或坏的)的目标、事件、过程和行为体的变化。第四节则讨论变化了的军备控制和裁军的评估方法及实施手段,并且从更为广泛的意义上阐述了不同机构在安全构建方面的作用。第五节以强调一些在首卷年鉴中提及的而至今仍旧存在的引人关注的问题,以及强调基于数据的安全研究和透明度的重要性来结尾。

第二节 从东西方对抗 到何种模式?

对决策者们来说,冷战时期的两极战略格局还是有点适宜和舒服的成分,这在 20 世纪 90 年代一定程度上是个常识,尽管不对,但的确如此。对抗的双方发现很容易确定威胁的主要来源和比较容易对威胁进行量化。敌友界限在大多数情况下是清晰的,并鉴于有些朋友具有重要的战略价值,他们的小过错可以被忽略不计。为友谊而承担的义务是十分繁重的,西方大国要求时刻保持对共产主义入侵的警惕,而对于对方国家的各种福祉可以漠不关心。与此同时,跨越集团界限达成的军备控制与裁军进程和其他规则框架在减少现存的危险和对抗的经济代价方面发挥了明显而极有价值的作用。

新地缘战略模式

自从两大集团体系于 1989 年崩溃以来,许多智囊和决策者都倾向于寻找出用同样清楚界定阵营的“快捷方法”来描述新的战略环境。大致上说,所提出的方法可以分为:一是仍旧认同像地缘战略“集团”那样的一类;二是较少使用传统理论的一类。在前一类的理论中,东西紧张的观念被南北紧张所取代,这主要体现在经济和人类安全领域,而非指军事关系。由于这种观点确有阐述的价值,因此受到坚持。在南北之间没有明确的界线,^[3]但基本正确的是绝大部分武装冲突目前出现在南方地区,^[4]而这些地区的死亡人数和主要原因也与北方国家,包括中国和俄罗斯的不同。近年来,越来越多的迹象表明,为保卫发展中国家独特的商业和经济利益,^[5]以及以武器出口和相关技术转让的形式进行的南南合作正在得到努力加强。^[6]但是,采用北南关系诊断法只能使人们认识到今天的安全形势与东西方对立时是多么的不同。即使在贸易和经济领域,与东西方阵营相比,北方与南方远没有那么对立,而且他们在利益上有着更多的相互依存。他们并不把对方当作道义或理论上的敌人来看待或对待。^[7]相反,对于北方国家来说,唯一正确的政策便是“援助”南方国家实现可持续发展和构建和平等。此外,像中国及印度等大国经济和军事力量的崛起也很快就把世界一

[3] 有关这一点及当代总体安全问题中的北南关系可参见 A. J. K. 贝尔斯,“处理全球安全问题:充满变化和挑战的世界”,《SIPRI 年鉴 2005:军备、裁军和国际安全》(牛津大学出版社,牛津,2005 年版),第 1—27 页。

[4] 2005 年的 17 场主要武装冲突中有 15 场发生在非洲、南亚、东南亚、中东和南美。参见本卷附录 2A。

[5] 比如,巴西就在 2004—2005 年举行的世界贸易组织多哈回合谈判中自命为南方国家的发言人。现已举行过两次正式的“南方首脑会谈”,最新的成果是《多哈宣言》、《行动计划》以及《新亚非战略伙伴关系》。第二次南方首脑会谈,《多哈宣言》和《多哈行动计划》,多哈,卡塔尔,2005 年 6 月 12—16 日,URL <<http://www.g77.org/southsummit2/>>; 2005 年亚非首脑会谈,《新亚非战略伙伴关系宣言》,万隆,印度尼西亚,2005 年 4 月 24 日,URL <<http://www.asianfricansummit2005.org/>>。

[6] 参见本卷第 10 章和第 13 章。

[7] 至少,敌人不是仅仅根据地理位置或财富来确定的。“文明对立”的观点在下面要专门加以论述。

分为二的界线变得模糊，它们兼有北方国家和南方国家的行为特点，尽管前者可被认为是北方国家，后者为南方国家。当然，一些分析家，特别是美国的分析家，一直试图视中国为取前苏联而代之的西方未来的战略对手。

西西紧张关系的观念也至少部分地有助于人们了解新的国际形势。人们很容易明白为什么这会比冷战时期更为公开和产生更重大的影响。随着因面临共同的地缘战略威胁而实施的戒律逐渐弱化，西方自身就变得更大而且更多样化。北约及欧洲联盟成员国的持续扩大使加入这两个或其中一个组织的国家数量从 1990 年 17 个增加到今天的 32 个。目前还有多个申请国已经程度不同地加入了西方盟友体系。与一个或多个北约国家（通常是美国）有着安全伙伴关系的欧洲大西洋地区以外的民主国家也逐步发挥更为公开和积极的战略作用。澳大利亚在伊拉克冲突所发挥的作用和有关日本是否应当采取更高的防务姿态的争论便是两个有力的例证。^{〔8〕} 当这个扩大的民主家庭内的安全观和利益发生分歧时，其影响必将是全球性的。西方国家之间的分歧还包括应该实施哪些重要的跨地区干预和谁将自愿或被要求参加等。西方国家中的不同派别以一种令人回想起过去东西方竞争时的方式在其他国家中积极争取支持。^{〔9〕} 但即使是在理论上，西西争论也深刻地影响了其他行为体能够或可能表达其安全关切时所用的语言。一些传统的西方观点最近不断受到挑战，比如：把恐怖主义划为一种“非对称威胁”，有关用“先发制人”或“扩大自卫权”来取代国际公认的指导原则作为军事干预决策标准的争议，甚至还有相当流行的有关“脆弱国家”和“人的安全”的争议。

尽管如此，把今天的西西战略分歧等同于冷战时期的集团对抗是十分荒谬的。自从斯德哥尔摩和平研究所开始研究北约以来，北约的内部分歧一直是推动其做出决策的强有力的驱动器。而且，现在就得出自 1990 年以来它不仅发生了量变，而且正在发生质变的结论还为

〔8〕 澳大利亚在 2003 年 3 月向在伊拉克进行的由美国领导的作战行动提供了 2000 人的部队，并且在地区和平干预方面发挥重要作用，比如在东帝汶和所罗门群岛。

〔9〕 比如：伊拉克危机期间，亲美和反美阵营都在为一项可能使美国入侵伊拉克的愿望合法化的联合国安理会决议案进行游说，并导致法国、德国和俄罗斯形成了临时的反美集团。

时过早。即使不考虑整个西方世界仍旧有着共同的根本利益和信念,富有的民主国家集团之间也不会以战略对手的传统方式行事:结成固定的联盟,相互以武力对抗、破坏、准备或鼓动针对对方的军事行动。^[10]至少到目前为止,美欧关系或欧洲国家关系中不和的最为极端表现形式主要包括不愿参加所倡议的联合行动,阻止共同采取新政策和新倡议(比如在气候变化上),或和平地把有关争议提交给相关的国际仲裁机构(比如,世界贸易组织)。而且,除了上面提到的以西方为中心的广泛影响外,在世界其他地方正在发生的情况显然不是从属于美国或欧洲集团。一些欧洲人倾向于把“多极化”看作是一种理想的状态,这是因为他们清醒地认识到欧洲一大西洋地区以外其他权力基地的存在,可以至少间接地减轻一个十分不对称的美欧平衡关系给欧洲带来的后果。

这导致了自从弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)提出冷战后“历史终结”理论后出现的最丰富的地缘战略格局,^[11]该理论强调美国作为相对其他所有国家来说唯一的超级大国的作用。^[12]考虑到美国地位的独特性有助于解释它自身政策的演变,有助于理解为什么西方盟国不会再是铁板一块,以及为什么美国的盟友有时会与非盟友,甚至对手一起对超级大国的行动感到担忧。分析美国反应的专家们已就以下几点提出了重要疑问:“硬实力”(像军事力量和强制力)与“软实力”(像说服力和影响力)相比,究竟哪一种更有效、更持久;与体制化的联盟和全球规范相比,单边行动的优点究竟何在;与更为现实和应对性的战略姿态相比,先发制人行

[10] 由支持美国的英国、意大利和所谓的“新欧洲”的其他国家,以及澳大利亚组成的联盟,而法国、德国和现在的西班牙则站在另一边。这种格局自 2001 年以来似乎相当稳定,但它绝不是非常明确或固定不变的。总之,英国在贸易、环境和欧洲防务方面的政策就趋向于打破两者的界线。

[11] 弗朗西斯·福山,《历史的结束和最后一个人》(自由出版社,纽约, N. Y., 1992 年版)。

[12] 2005 年美国的军费支出为 5070 亿美元,占全球总支出的 48%,没有其他任何一个国家的支出超过全球总支出的 5%。见本卷第 8 章。美国也是最大的国家经济体,2004 年国内生产总值为 117340 亿美元。国际货币基金组织,国际金融统计,在线服务。

动究竟有何意义。^[13] 这些分析被理解为冷战后国际形势演变的总体解释,再加上那些与此相对应的把所有的世界问题都归咎于一个“无赖的超级大国”的观点,为那些没有进行仔细分析的人们设下了圈套。它们普遍夸大了美国的绝对和相对实力,(特别是低估了在使用强制力方面的限制),^[14] 但是以美国为中心的分析方法存在着忽视美国并未参与的安全进程和活动,低估了对华盛顿来说不太相关或没有什么吸引力的国家和影响力的重要性的危险。这些著作中许多所描述的实际的或潜在的美国帝国并不比 19 世纪时的欧洲帝国更加无所不在,而对此进行证明的责任落在了那些希望宣称美国帝国会更加持久的人身上。美国权力的问题和如何与其相联系的问题,在今天有关安全问题的讨论中可谓是无所不在。一种不仅分析美国的行动,同时也分析其他国家决定在没有美国的情况采取行动的原因和方式,以及分析当美国决定不参与某一特定地区或事件后他们如何应对的这一种对当今战略现实的解释,开始变得具有相当大的说明力。

功能性界定“对手”的模式

一套不能用传统地缘术语来确定其对立面的通用词汇可准备改为更为普通的、抽象的或功能性的定义来描述“其他国家”。在冷战期间,许多政策都把共产主义作为敌手,而不是只对或同时也对特定的共产主义国家。这种观点的微妙之处在于他们承认存在一个“内部敌人”的可能性,即:某特定社会中某些成分可能被敌对的原则所腐蚀,他们以比普遍的间谍更阴险的手段来为其工作。

自从冷战结束以后,已有许多基于这类分析的模式。随着 20 世

[13] 参见:例如,P. 哈斯诺,“美国:武力的帝国还是帝国的武力?”,《沙洛特论文》第 54 期,欧盟安全研究所,巴黎,2002 年 9 月,URL <<http://www.iss-eu.org/chaillot/cha154e.html>>; I. 伊兰德,“帝国出击:‘新帝国主义’及其致命弱点”,《政策分析》,第 459 期,卡托研究所,华盛顿,2002 年 11 月 26 日,URL <http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1318>; C. 考克,“冲突中的帝国:欧洲与美国之间不断扩大的裂痕”,《白厅论文》第 35 期,皇家联合勤务研究所,伦敦,2003 年 5 月;以及 J. 加里森,“作为帝国的美国:全球领袖还是无赖强权?”Berrett-Koehler 出版社,旧金山,加利福尼亚,2004 年版。

[14] 有关对传统国家权力和对通过军事力量行使这种权力的限制,参见贝尔斯(同注释 [3]),第 2—13 页。

纪 90 年代的逝去，当对地区冲突的强烈关注（各有各的对错）趋向于用哲学观来解释其背景时，21 世纪初已经被有争议地视为摩尼教思想的复兴时期。塞缪尔·P·亨廷顿的“文明冲突论”便是一个早期的公式，它暗示出许多新模式的特点。^{〔15〕}当一些人实行共产主义时，他们中的许多人看起来很像西方人，并且拥有相当的物质文明，新的“其他人”被以更为基本的人类差异——种族、信仰、总体的生活方式来定义。“敌人”不是某一特定的国家或联盟，而是伊斯兰教、移民或国际恐怖主义；或者从另一方面来看，则是信奉异端邪说的，追求物质享受的西方暴政。随着北方（基督教世界）主要内部冲突的消失，殖民主义和扩大的东西阵营竞争对南方国家行动控制的削弱，全球化对非西方社会的影响（这加剧了它们的内部分裂和功能障碍），日益典型的在多文化社会中的（可能是日益紧张的）生活经验，这类观念不断涌现的理由也越来越充分。^{〔16〕}暂且把道义上的缺陷放在一边，接受任何这种根据种族、信仰的或文化的差异所确定的二元性来取代冷战两极格局的观点，给战略制定者们带来的问题远比他们能够解决的问题多得多。在冷战期间人们可能会同情生活在被强加的共产主义制度下的那些人们。而根据新的分析方法，每个个体自己都必须被视为是问题，即使当生活在一个表面友好的国家（比如阿拉伯君主国）人，甚至就生活在西方社会中时也是如此。没有任何已知的军事方法能够消除一种以这种术语定义的“威胁”，使用其他可能的强迫手段——转变信仰、镇压、新帝国主义占领和自我孤立——都被西方世界和伊斯兰世界的经济相互依存所阻碍（主要但不仅仅是因为石油）。难怪采纳这种分析方式的作者更经常地提出悲观的预测，而不是提出战略方案。

而实际发生的是那些开始打击以功能确定的新对手的国家都重新采取对付老的地缘战略对手的策略。美国于 2001 年在其城市遭受“基地”组织野蛮袭击后宣布发动一场全球反恐战争便是一个恰当的例子。的确，美国及持相同观点的国家的决策者们没有简单地把新的

〔15〕 S. P. 亨廷顿，《文明的冲突和世界秩序的重建》，西蒙和舒斯特出版社，纽约，1996 年版。

〔16〕 参见本卷附录 2C。

“超级恐怖主义”等同于伊斯兰教或特定的种族。不论是用军事术语将其定义为非对称战术（弱小一方用来对付强大目标），还是用道义或法律的术语将其定义为针对非战斗人员采取的令人无法接受的不分青红皂白的行动，他们都将其指责为一种行为异常。^{〔17〕}然而，美国政策已经不断显示出一种倾向，将恐怖主义作为一种具有有限的、可确认的和富有破坏性的一系列根源的单一现象予以具体化，甚至拟人化。奥萨马·本·拉登和一大批伊拉克极端分子已经成为新的菲德尔·卡斯特罗、胡志明或者阿亚图拉·霍梅尼。^{〔18〕}与恐怖主义同流合污，加上大规模杀伤性武器扩散等邪恶已经成为美国描述像伊朗和朝鲜等“无赖国家”及其领导人的典型用语。《2002年美国国家安全战略》认为，这些政权对世界和平及美国自身利益的威胁证明对它们实施即使没有国际社会授权的先发制人打击也具有正当性。^{〔19〕}正是在这一点上，当今的威胁与冷战时期完全不同，因为当时的东西方战略威慑不会允许美国对其主要对手采取这样的行动。2003年美国所领导的对伊拉克的行动不仅反映了美国民众对两年前遭受的攻击的愤怒，而且反映了新的国际环境实际上允许美国可以像“基地”组织自由地攻击纽约和华盛顿那样，自由地打击它的敌人。

本卷对由美国对付这些新的敌人所带来的问题进行了很好的归纳，并做了进一步的分析。^{〔20〕}除了其他因素外，一旦把将恐怖分子

〔17〕 有关恐怖主义的定义问题参见 G. 辛普森，“恐怖主义和法律：过去及当前国际方法”，《SIPRI 年鉴 2003：军备、裁军和国际安全》（牛津大学出版社，牛津，2003 年版），第 23—31 页。2005 年 9 月举行的联合国世界首脑会议未能就由秘书长根据一个高级别小组 2004 年提交的报告而提出的一个新的、通用定义达成一致。联合国，“一个更安全的世界：我们共同的责任”，“威胁、挑战和变革问题高级别小组的报告”，联合国文件 A/59/565，2004 年 12 月 4 日和联合国文件 A/59/565/Corr. 1，2004 年 12 月 6 日，URL <<http://www.un.org/ga/59/documentation/list5.html>>；联合国，“2005 年世界首脑会议成果”，联合国大会文件 A/RES/60/1，2005 年 10 月 24 日，URL <<http://www.un.org/summit2005/documents.html>>。

〔18〕 也可与 1993—1994 年美国在索马里最终失败的干预中给法拉德·艾迪德贴上敌人的标签的作法进行比较。T. 芬德雷，斯德哥尔摩和平研究所，《联合国和平行动中武力的使用》（牛津大学出版社，牛津，2002 年版），第 166—218 页。

〔19〕 白宫，《美利坚合众国国家安全战略》，华盛顿，2002 年 9 月，URL <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>。

〔20〕 参见本卷第 2 章和第 8 章。

和扩散者作为新的全球竞争中的敌手的观点与过去 5 年中的实际情况进行比较,就会清楚地发现,不论是美国,还是其他国家都没有坚持使用这样一把标尺。事实上拥有大规模杀伤性武器的国家——印度、以色列和巴基斯坦——中至少有一个也针对其对手的恐怖行动持宽容的态度,继续与美国保持着伙伴关系,甚至得到了新的宠爱。^[21]美国最主要的军事行动是针对一个政权——伊拉克政权,但回过头来看,有关对其的支持恐怖主义和拥有大规模杀伤性武器的指控(最近)都多少被证明是无证据的。美国实际上把越来越多的军事援助提供给与恐怖主义作斗争的政府,但却因为一些坚定的反恐盟友在与此不相关的国际刑事法庭问题上没有进行合作而暂停了对它的军援。^[22]另外,美国也不是总是采用武力手段,与一场明显的反恐干预(阿富汗)和一场据称与大规模杀伤性武器相关的干预(伊拉克)相对照的是,到目前为止仍然主要用非军事手段解决的两个扩散问题(伊朗和朝鲜),还有一个则已经得到和平解决(利比亚)。^[23]

肯定的是,这种差异能够在几乎任何战略原则的实施中都可以被找到,这通常是由于资源有限、过去的经验教训和更喜欢低风险的目标等原因。然而,除此之外,这很显然也是为了判断不同伙伴的可接受性和来自不同敌人的威胁相对程度,美国及其盟友为此必须使用比恐怖主义和大规模杀伤性武器更为广泛的衡量标准。恐怖主义和大规模杀伤性武器并非所有甚至大部分当前安全威胁的根源。许多主要的冲突,包括巴尔干和美国自 2001 年起干预的两起冲突——海地和利比里亚就与它们无关。即使在与它们有关的冲突中,对其过程的观察,以及对阻止它们的努力结果的观察,都清楚地表明它们是安全和政府管理方面等其他问题所表现出的症状而已,而并非需要根治的主要症结所在。总之,美国自冷战以来一直

[21] 当前的美国总统乔治·W. 布什政府最近同意与印度建立更为紧密的(民用)核合作(参见本卷附录 13B),被认为在与巴勒斯坦人实现和平的问题上偏袒以色列,并加强了与巴基斯坦的反恐合作。

[22] S. 威哈特,“冲突后的正义:国际法庭的发展”,《SIPRI 年鉴 2004:军备、裁军和国际安全》,牛津大学出版社,牛津,2004 年,第 197—198 页。

[23] J. 哈特 S. N. 和凯勒,“利比亚放弃核、生、化武器及弹道导弹”,《SIPRI 年鉴 2005》(同注释 [3]),第 629—648 页。

努力用功能性的术语来确定一个全球敌人“新威胁”的理论，在提出几年后已经看起来不论是在理论上，还是在实践中都是不完善的。对各国的判断需要基于它们与安全相关的行动，以及特性、信念和公开的目标等因素的全面分析之上。

2005年1月，美国总统乔治·W. 布什在其第二届任期就职典礼上通过列举今后美国判断其他国家所遵循的大量原则，使美国政策与现实更为接近。^[24] 特别引人注意的是，他强调（其他美国演讲人自此以后也强调）缺乏民主是导致采取纠正行动的一个很好的理由。民主的确是判断当代国际形势更为符合逻辑和吸引人的功能性原则。这是冷战期间西方大国所代表的主要原则，而且是它们选择其伙伴的一个主要标准（不幸的是，它没有一直得到贯彻）。自从1990年起民主方面所取得的进展是加入北约和欧盟的一个条件，而且这有助于稳定这些组织和它们邻居的关系。它保证了显然有利于维护安全的地区合作的持久结构能够在世界其他地区建立起来。缺乏有效的民主制度经常是引发冲突的一个因素，而现代和平构建的一个核心目的是要纠正这一点。最后但绝非是最不重要，有可能用几乎完全是在文化上中立的术语来界定民主标准，从而使推进这一原则不必与以西方为中心的思想或认为这是“别人”的东西的看法相联系。

然而，正如美国新政策评论者们已经注意到的，在安全领域把民主作为判断和制定政策的标准有两个层次的困难：^[25] 首先，它不与其他重要战略问题的缺失或解决有着足够密切的联系。民主国家容易受到恐怖主义的影响，并成为其攻击目标；它们帮助大规模杀伤性武器的扩散，而且本身就是扩散者；它们很少会使用常规武器与其邻国交战，但它们会卷入包括内战在内的其他各种类型的外部 and 内部动荡中去。众所周知的是，民主制度不能在没有当地人民支持的情况下被

[24] 白宫，“总统宣誓就职第二届任期”，新闻公报，华盛顿，2005年1月20日，URL (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/>)。

[25] 例如，C. 霍布森，“在中东推进自由的战略：美国促进民主与‘反恐战争’”，《澳大利亚国际关系学报》，第59卷，第1期，2005年3月，第39—53页；J. 蒙顿，“布什主义的根源：美国战略中的权力、民族主义和促进民主”，《国际安全》，第29卷，第4期，2005年春季号，第112—156页；S. 艾森斯塔，J. E. 波特和J. 温斯汀，“重建弱国”，《外交》，第84卷，第1期，2005年1/2月，第134—146页。

强加在他们的身上，但当当地的势力能够自由发挥作用时，其结果往往又不符合西方国家的品味。^[26] 总之，尽管从长远看，民主的传播会增加建立更为有序与和平的国际关系的机会，但从近期看，民主的水平，与秩序、稳定和避免冲突并非在任何地方都是相吻合的。第二层次的问题是，如果民主意味着一切，那么依法实现多元、公平、平等的原则就应该和国家内部体系之间一样在国与国的关系中（包括在个人的跨国交往中）得到广泛推广。这不是反对在国际上动用武力，因为“正义战争”的概念在哲学上与惩罚社会中坏事的权力和需要是一致的。这也不意味将民主目标从属于对秩序和避免危机的考虑之下：在向更为民主的方向发展变化与所有变化一样有着固有的危险性，但这仍需具有合法性。但是，这的确意味着由某一个国家判定民主是什么，并宣称有权据此奖赏或惩处其他国家是一个十分有争议的问题。如果一个强大的国家一方面推进民主，同时声称有权无视国际社会通过民主方式采纳的规则和标准行事，那么民主事业本身就有失去信誉的危险，而且它的许多花言巧语也会被许多国家看作仅仅是过去的霸权国家的恶劣行径的掩饰而已。

以上所观察到的两极格局分析法，不论是地缘战略法，还是基于行为与特性认定相结合的功能法，在一开始就不能充分解释当今全球安全的复杂性。它们谁也无法对这么多冲突的起因，对这么多已阻止或解决的冲突，信服地说清楚所有不同的地区性安全动力（竞争或合作），更不要说提出解决方案了。这种动力现在导致了军备和军事支出方面一些重要趋势。当然没有一种方法是毫无用处的，但是对现实状况的全面理解需要综合使用它们，甚至用更多的方法。不论冷战后的世界是否可以被描绘成多极世界，它肯定是多层次的。第三节用与过程相关的术语来描述变化了的安全环境：跟踪被认为属于安全议程的问题的变化，以及跟踪那些被视为问题或视为恰当的角色、手段和行动的变化。

[26] 摆脱殖民统治的国家通常在他们独立后的第一阶段采取反西方的立场，而且观察家们已经警告说，阿拉伯国家中更为民主的政府形式会使极端的伊斯兰分子（甚至有恐怖主义背景的政治运动）上台。

第三节 从武装集团到多功能、人性化、积极的安全体系

当《SIPRI 年鉴》以“世界军备与裁军”，以及后来以“军备、裁军和国际安全形势”为副标题时，人们无需任何解释就明白为何这些问题会引起人们的关注。^[27]在冷战期间，人们一直担忧东西方爆发核战争——它也有可能被世界其他地区的冲突所引发。世界各地很高的军备水平便是一个十分危险的迹象，所以任何能够降低军备水平的东西都被认为有助于改善安全。冷战期间和平运动的口号几乎总是有关销毁某些特定武器^[28]或结束某些特定冲突，比如在越南的冲突。今天，反对美国领导的伊拉克军事行动的抗议行动已经部分继承了这种方法。那么针对军备的运动如何了呢？那些过去针对最具有破坏力的武器——核武器的运动自从抗议 1995 年法国核试验以后就基本上被停止或被边缘化了。在过去十年中获得大量民众支持的运动主要是针对像人员杀伤地雷和轻武器等武器装备，它们遭到反对是因为它们危害人类安全的方式而非担心它们会使冲突升级。^[29]大量的精力都被投入到与军事行动没有（或仅有有限）联系的事业中去，比如生态和环境抗议活动——包括那些反对民用核能、转基因、纳米技术和其他形式的技术发展，以及总体反对全球化的运动。前面的第二节没有对谁是新“敌人”和人们害怕什么给出清楚的答案，因此人们寻求什么样的安全也没有简单的答案。

为了不至于简单化，并考虑到不同地区和社会在观念上的巨大差异，三个变化过程可以被视为当今威胁和安全观念的基础：1. 安全议程的多样化；2. 行为体的多样性；3. 倾向于通过采取行动解决问

[27] 原来的副标题一直用到 1993 年版，而新的副标题则自 1995 年版起开始使用至今。

[28] 当然有一些变化，比如 20 世纪 80 年代初在美国的核冻结运动。

[29] 甚至很难证明轻武器的流通与国家间冲突的蔓延或强度之间的直接联系。参见 P. D. 魏茨曼，“冲突与轻武器的转移”，SIPRI，斯德哥尔摩，2003 年 3 月，URL（<http://www.sipri.org/contents/armstrad/smarm.html>）。

题，而非克制。

安全议程的多样化

安全议程的多样化是威胁和安全观念扩展至比传统的国防事务包含更多的内容，这一过程包括两个方面：首先，构成安全政策重点的暴力形式越来越多样化，从单纯的国家间战争转为包括各种冲突形式——国内冲突^[30]和像恐怖主义的跨国犯罪——而且也包括国内的各种违法犯罪活动，在一些分析家看来，甚至包括人际间的暴力。除了对人造成伤害外，所有这些冲突的共同点是威胁到传统国家结构对力量的垄断，从而威胁其权威性和完整性。国家政府的安全目标相应地越来越被确定为保护人民和他们权利免受各种灾难的危害，使国家的外部安全和内部安全之间不再有明确的界线。国际社会同样不仅是关心平息现有的冲突，而且也希望使“脆弱”国家能够足够强大以防止未来的内部崩溃和外部的暴力入侵。对内部安全重要性认识的不断提高，可以从关于国际干预目标及把有关国家的首要任务定为重建和平的这一最新思维中看出，也可从那些较强国家对自己的“国土安全”或其他类似事务的关注中得到证明。^[31]

这种趋势的第二部分包括认识到一些现象具有安全上的重要性，它们与人类冲突无关，也许压根就没有犯罪。世界 40% 的人口每天的生活费不到 2 美元，而 10 亿生活在赤贫中的人们每天的生活费还不到 1 美元。^[32] 到 2005 年，全世界有 4030 万人感染了艾滋病病毒（HIV/AIDS），同年有 300 多万人死于艾滋病。^[33] 据假定，下一次

[30] 本卷附录 2A 中所列的 17 场主要武装冲突中没有一场是国家间的，都是国家内部对领土或对政府控制的争端所引发的。

[31] R. 德旺和 S. 韦哈塔，“多边和平行动：建设和平的挑战”，《SIPRI 年鉴 2005》，（同注释 [3]），第 139—198 页。

[32] 此外，有 4.6 亿人口的 18 个国家的人类发展指数比 1990 年低，而向 2000 年达成的联合国千年目标的进展如此缓慢，以致于如果情况得不到改善的话，到 2015 年将有 440 万本可以避免死亡的儿童丧生。联合国发展计划署（UNDP），《人类发展报告 2005 年》，UNDP：纽约，2005 年，URL <<http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>>。

[33] 联合国防治艾滋病项目（HIV/AIDS）（UNAIDS）和世界卫生组织联合报告，“当今艾滋病：预防艾滋病病毒特别报告”，UNAIDS：日内瓦，2005 年 12 月，URL <<http://www.unaids.org/epi/2005/>>。

流感大爆发中的预计死亡人数将数以百万计。其他可能引起大量人员伤亡的典型灾难包括发生在 2004 年 12 月 26 日导致 27.5 万人丧生的海啸、2005 年 10 月克什米尔的强烈地震和 2005 年秋天发生在美国的卡特里娜飓风和丽塔飓风所造成的（显然）在一定程度上无法挽回的损害。其他能够影响人类及动植物赖以生存的气候和环境异常，包括从火山爆发、旱灾和洪灾等一次性事件到全球变暖、土壤沙漠化和自然资源枯竭等大规模持续进程。所有这些非军事威胁不论是对于传统威胁相对减轻的富国，还是这些自然灾害可能对其脆弱的社会造成大规模破坏的穷国来说都变得越来越突出。此外，它们越来越被视为与武装冲突有着紧密的联系，以至于它们所引发的紧张关系可能导致或延长冲突，而且由于冲突使民众更加容易受到它们的侵袭。传统的军事力量和技能（而仅有少数几种特种的军事装备）能够被用来应对其中的许多灾难和上面所提到的有些内部安全任务。把部分或所有花费在传统国防上的资金转而用于应对人类共同敌人的非军事威胁上，是否能够挽救更多的生命仍是一个巨大的疑问。^[34] 当今取代冷战期间有关裁军和发展的争论的是一个含义更为宽泛“人的安全”的概念，包括对于生命质量十分重要的权利和自由，而有关国防的狭隘的考虑必须服从于它，而且被认为值得为此保持的军事资源也应当更加充分利用，也便能更好地服务于它。^[35]

行为体的多样性

与过去历史中的多数时期一样，在冷战期间，对威胁与危险的分析仍主要集中在传统民族国家和它们所领导的联盟之间的互动，这通常被称为威斯特伐利亚模式。自从 1990 年开始，对安全问题和解决方案的分析开始更多地关注其他类型的行为体，从低于国家层次的反

[34] E. 申斯，“为全球范围的安全筹资”，《SIPRI 年鉴 2005》，（同注释 [3]），第 285—306 页。

[35] 有关“人的安全”的概念参见欧洲安全能力研究小组：“欧洲的人的安全理论”，伦敦经济学院，全球管理研究中心，伦敦，2004 年 9 月，URL 〈<http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf>〉；英国哥伦比亚大学，人的安全中心，《2005 年人的安全报告：21 世纪战争与和平》，牛津大学出版社，纽约，2005 年版，URL 〈<http://www.humansecurityreport.info>〉。

叛运动组织、种族和宗教社团等，到高于国家层次的跨国公司和多边机构，或者到某些跨国的组织，比如恐怖和犯罪网络等。广泛的全球化及民主化趋势，以及在经济领域私有化的大趋势已经为所有这些类型的行为体创造了发挥作用的新空间，但是它们安全作用的相对提高也与上面提到的另外两个趋势有关。对国家内部和国家之间各种形式冲突的更多关注，把武装冲突的其他参与者带进了过去由交战国或它们的直接代理人垄断的舞台。如果范围扩大到包括其他内部和“人的安全”范畴，那些相关的安全威胁受害者或安全服务提供者，从警察到医生、地震学家以及维修电缆或打击电脑犯罪的人们都应当被算作安全行为体。除了政府雇员和社会团体成员外，公司企业及其雇员都积极参与到实际上所有这些领域中（在传统领域之内），包括提供作战勤务服务。^{〔36〕}

《SIPRI 年鉴 2005》的引言讨论了这样的非国家行为体在安全领域发挥作用和影响的方式。^{〔37〕} 大部分评论家都把注意力集中在当这些行为体发挥负面作用时对国家和多边组织构成的问题上，而这些问题确实十分严重。如果按照威斯特伐利亚外交模式与之打交道，只有少数相关的组织和个人能够被慑止，而且能够与之谈判的也并不多。传统的军事情报并不适于预测和跟踪它们的行动，以及正如过去几年所充分显示的，传统的军事资源并不能很好地消灭它们。当出现像疾病、自然异常和基础设施瘫痪等非人为的危险时，在最好的情况下，危险分析和早期预警技术分散在不同的专业部门中，而且世界各国的发展水平不平衡；而在最糟的情况下，根本就还没有开发相关技术。对如此多种多样危险的评估和排序本身，就给制定政策和分配资源带来的巨大的问题。

由此而来的一个有待充分研究的问题是，如何发挥安全领域的新行为体的潜能。一个已经明确的挑战是，如何协调具有为处理一个复杂的国内突发事件或进行一项成功的冲突干预或建设和平行动所需的

〔36〕 A. J. K 贝尔斯和 I. 费罗梅尔特合编，《商业和安全：新安全环境中公营部门与私营部分的关系》，牛津大学出版社，牛津，2004 年版；C. 霍尔姆奎斯特，《私人证券公司：管理的案例》，《SIPRI 政策论文》，第 9 辑，斯德哥尔摩，2005 年 1 月，URL 〈<http://www.sipri.org/>〉。

〔37〕 贝尔斯（同注释〔3〕）。

各种技能的不同集团的行动。^[38] 一个更为普遍的问题是, 根据其定义, 非军事行为体不受军纪的约束, 如果它们来自私营部门则甚至不承担政府部门的义务。它们不同于受到专门训练的武装力量的预备役部队, 也没有很大的动员能力。除了公民的自愿组织外, 它们不是免费前来服务的。一个政府或机构如果试图为了一个单一的安全任务组织军民混合、公营私营部门混合的团队, 就必须以多重模式和根据多重规则来运作。另一个复杂因素是几乎世界上每个国家都会选择除国家层次的资源以外的其他资源: 它们会求助于与其他国家共同组成(一体化程度不同)的地区组织、联合国及其有关机构等国际组织, 特别是临时国家集团(和私营部门实体)。有关不同组织之间能力的横向重迭问题将在下面讨论, 但是在这里值得注意的一点是现代政府可以选择与之共事的垂直分布的不同类型的行为体越来越多。为满足一个特定防务需求或完成一项紧急任务的需要而找到的合适水平的行为体或不同水平的行为体的结合, 或者用欧盟的说法, 就是在安全领域的辅助性艺术, 是一种许多国家仍旧缓慢和迟疑地获得的技能。

倾向于通过采取行动而非克制来解决问题

正如《SIPRI 年鉴 2003》引言所说的, 自冷战时期以来, 安全行为进一步变化的是各国, 主要是强大的民主国家, 更多地采取积极的方法构建国家喜欢的安全环境。^[39] 这方面最明显的迹象是自 1990 年起数目不断增多的对地区冲突和针对“无赖国家”的外部干预。^[40] 对这种现象的解释包括: 1. 东西方对抗升级的危险消除; 2. 免受冷战威胁的地区有剩余能力“出口”安全; 3. 在其他地区出现了较为合作和积极的安全组织; 4. 对任何冲突对国际社会的影响有着更广的理解和关注; 5. 各种学说(主要在美国但又不仅仅在美国)、提供了依据扩大的自卫权进行干预的新理论。然而, 还有其他力量在新环境中发挥作用, 这种环境进一步弱化了认为安全是建立在“克制”、

[38] 有关建设和平问题参见德旺和韦哈塔(同注释[31])和本卷第3章。

[39] A. J. K. 贝尔斯, “国际安全的趋势及挑战”, 《SIPRI 年鉴 2003》, (同注释[17]), 第1—22页。

[40] SIPRI 统计在 1993 年总共有 34 项多边和平行动, 其中 20 项由联合国领导; 2005 年总数则达到 58 项, 其中 21 项由联合国领导。参见本卷第3章。