

非传统安全与
平安中国丛书

从“国门安全”到“场域安全” ——出入境检验检疫的非传统安全分析

CONG GUOMENANQUAN DAO CHANGYUANQUAN
CHURUJING JIANYANJIANYI DE FEICHUANTONG ANQUAN FENXI

余潇枫 赵振拴 廖丹子 编著

中国社会科学出版社

非传统安全与
平安中国丛书

顾问◎李健和
主编◎余潇枫 何艳玲

从“国门安全”到“场域安全”

——出入境检验检疫的非传统安全分析

CONG GUOMENANQUAN DAO CHANGYUANQUAN
CHURUJING JIANYANJIANYI DE FEICHUANTONG ANQUAN FENXI

余潇枫 赵振拴 廖丹子 编著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

从“国门安全”到“场域安全”: 出入境检验检疫的非传统安全分析 / 余潇枫等编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7297 - 1

I. ①从… II. ①余… III. ①国境检疫—卫生检疫—安全—分析
IV. ①R185.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 300914 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 张 林
特约编辑 金 沛
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>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 11 月第 1 版
印 次 2015 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.5
插 页 2
字 数 316 千字
定 价 68.00 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营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

国家社科基金重大项目“中国非传统安全威胁识别、评估与应对研究”（项目批准号：12&ZD099）研究成果之一

国家社科基金青年项目“中国国门非传统安全威胁识别与跨域治理研究”（项目批准号：15CZZ043）的阶段性成果

当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路。贯彻落实总体国家安全观，必须既重视外部安全，又重视内部安全，对内求发展、求变革、求稳定、建设平安中国，对外求和平、求合作、求共赢、建设和谐世界；既重视国土安全，又重视国民安全，坚持以民为本、以人为本，坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民，真正夯实国家安全的群众基础；既重视传统安全，又重视非传统安全，构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系；既重视发展问题，又重视安全问题，发展是安全的基础，安全是发展的条件，富国才能强兵，强兵才能卫国；既重视自身安全，又重视共同安全，打造命运共同体，推动各方朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行。

——中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央国家安全委员会主席习近平 2014 年 4 月 15 日主持召开中央国家安全委员会第一次会议上的讲话节录

“非传统安全与平安中国”丛书

顾 问 李健和(中国人民公安大学副校长、教授)

主 编 余潇枫(浙江大学非传统安全与和平发展研究中心主任、教授、博士生导师)

何艳玲(中山大学中国公共管理研究中心主任、教授)

总 序

平安中国:美好社会的根基

“平安中国”是当今中国社会结构转型与改革开放深化的重要主题，也是民众普遍关注与政府十分重视的大议题。当前，国际问题与国内问题的相互交织以及非传统安全威胁的不断凸显，不仅强化了“平安中国”建设的现实诉求，而且提升了“社会安全”与“人的安全”在国家安全维护中的价值地位。在此情况下，追求“创新、协调、绿色、开放、共享”，建设安定和谐的社会秩序，提升安全维护的国家能力，已成为当今中国落实总体国家安全观，全面建成小康社会的重要标志。在中国参与全球治理的进程中，“平安中国”建设对促进世界和谐与繁荣同样有着积极的引领与示范意义。

“平安”是一个内涵比“治安”大得多的范畴。平安是指：社会矛盾能得以化解，社会冲突能得以调适，社会富裕能得以保障，社会正义能得以伸张，社会公平能得以体现，社会质量能得以提升，社会和美能得以实现。与之相应，“平安中国”就是要在我国打造出这样的局面：经济建设欣欣向荣，人民群众安居乐业，社会治安秩序良好，国际交往合作共赢。在这个持续发生深刻变革的时代，“平安建设”关涉着中国政府的各个部门，关涉着中国社会的方方面面，也关涉着中国公民的点点滴滴。在安全价值高于发展价值的今天，可以说平安是民生得以保障的标志，是经济可持续发展的前提，是美好社会得以实现的根本。

“非传统安全与平安中国”丛书将精选中国“平安建设”的有效典型与创新范例，通过引介其在协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、应对社会风险、保持社会稳定、创新社会管理、促进社会公正等方面的实践和反思，为促进中国的安全体制转型和创新中国的安全治理方式架桥铺路，为实现政府善治和美好社会夯实基础。

余潇枫 何艳玲

2015年11月

序 一

“保证国家安全是头等大事”。近年来，党和政府越来越看重非传统安全，党的十六大、十七大报告多次强调要重视传统安全与非传统安全相互交织的安全现实；党的十八大报告指出要高度重视我国面临的生存安全问题和国家安全问题；党的十八届三中全会更是突出强调要健全“公共安全体系”、创新“社会治理体制”、并在中央高层设立“国家安全委员会”。在国家安全委员会第一次会议上，提出要树立“总体国家安全观”，强调成立国家安全委员会是推进国家治理体系和治理能力现代化、实现国家长治久安的迫切要求，是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要保障。同时，非传统安全在我国全球与区域外交实践中也越来越成为重要话语和手段，2014年在上海举办的亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上，我国积极倡导建立共同、综合、合作和可持续的亚洲安全观。这一系列重大举措表明，国家安全特别是非传统安全的维护被提到了保障国家内外改革与发展的战略高度，前所未有的。

非传统安全理论研究虽然只有二十几年的历史，但却发展迅速，更重要的是它很有现实的指导意义。非传统安全不仅关涉国家安全，而且还与国民安全、社会安全、国际安全紧密相连。检验检疫是国家服务国际贸易和国际旅行的重要力量，也是我国质检“抓质量、保安全、促发展”的重要方面。对应国安委第一次会议上提到的“五组安全关系”和“十一类安全”，检验检疫都有相关性。因此，在“总体国家安全观”的视野里，检验检疫概莫能外，从国家安全相关的高度来研究检验检疫工作的非传统安全问题，也就有了现实意义和战略意义。

浙江大学非传统安全与和平发展研究中心主任余潇枫教授是国内较早开展非传统理论与实践研究的专家学者，浙江大学还创设国内第一个非传统安全管理专业博士点与硕士点。余潇枫教授及其团队在承担国家社科

基金重大项目“中国非传统安全威胁识别、评估与应对研究”期间，关注到了检验检疫面临的非传统安全挑战，并进行了深入的研究分析，特别是以宁波检验检疫局、深圳检验检疫局为研究对象，采用现场调研、深度访谈、问卷分析等方法，结合调研质检总局、上海检验检疫局、广东检验检疫局等，形成了一系列的研究成果，其中具代表性的有《学术前沿》发表的《非传统安全治理能力建设的—种新思路——“检验检疫”的复合型安全职能分析》，《中国社会公共安全研究报告》上发表的《“检验检疫”与口岸公共安全新挑战——基于非传统安全的分析》等。《从“国门安全”到“场域安全”》—书的出版是近两年研究成果的集成，该书基于非传统安全分析的视角，提出了检验检疫所维护的安全不仅是进出境环节中的国门安全，更是涵盖“技防性”“灾防性”“国防性”和“球防性”四大安全职能的“场域安全”。认为检验检疫的这—“场域安全”维护既关涉国家安全，又关涉国际安全与人的安全，是国家公共安全体系中不可或缺、不可分割、不可轻视的重要部分；认为应把检验检疫所涉的非传统安全从“国门安全”提升到“场域安全”的高度，同时把检验检疫的“场域安全”问题纳入国家安全的议题，置于公共安全体系的建构与完善中。余潇枫教授团队开展的是一项有战略意义的前瞻性课题，取得的研究成果是对国家安全理论体系的重要拓展，也是对当前质检职能定位、工作职能转变的重要贡献，值得更多的人，特别是质检系统工作人员共同关注研究。

曾经，黑死病让欧洲遭受毁灭性打击，土豆枯萎病带来了大饥荒；今天，埃博拉正在考验非洲考验世界，亚洲鲤鱼正在美国五大湖猖獗……人类文明进步的过程，也是人类一次次与非战争灾害过招的过程，如传染病、生物入侵、食品安全……威胁从未间断过。在全球化时代，越来越频繁的国际贸易和旅行给有效维护非传统安全造成越来越大的困难，给—个国家和地区的人民身体健康和国家经济安全等带来诸多潜在威胁。但这些远没有得到足够的重视，希望能有更多的像余潇枫教授—样的专家学者投身检验检疫非传统安全研究，为质检全面深化改革提供理论支撑和实践指导，为国家质量和安全治理提供顶层设计的思想和思路。

“安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱。”习近平在2014年亚太经合组织（APEC）工商领导人峰会上指出，经济新常态将给中国带来新的发展机遇。适应新常态，关键在于全面深化改革的力度，其中最重要的一

条要求是要推进高水平对外开放，让经济更有活力、贸易更加自由、投资更加便利、道路更加通畅、人与人交往更加密切。当前，国际政治经济形势错综复杂，国家安全面临新挑战，我国改革进入攻坚期和深水区，发展处于转型期和换档期，对外开放步入新阶段，如何处理好发展和安全的关系，重新思考和建构公共安全体系，考量与定位检验检疫的公共安全维护职能，不仅关乎民生，而且关乎国运；不仅关乎中国，而且关乎世界。

国家质量监督检验检疫总局党组书记、局长



序 二

用非传统安全理论特别是“场域安全”的视角，分析出入境检验检疫的复合型安全职能，剖析其在国家安全治理体系中的地位与作用，寻求全球化背景下检验检疫全面深化改革，以提升国家质量和安全治理能力的新路径，是一项十分紧迫而又有意义的探索。

出入境检验检疫是“国门安全”维护的“执法卫士”，也是极具涉法性、涉外性、涉安性的保国安民的“境防力量”。改革开放以来，出入境检验检疫的“抓质量、保安全、促发展”的地位与作用日益凸显，特别是在应对“非常规灾害”“非传统战争”“非常态危机”等非传统安全威胁中，出入境检验检疫作为一个整体，其安全维护作用不可或缺、不可替代、不可分割。在我国新确定的涵盖“十一类安全”的总体国家安全观中，出入境检验检疫的法定工作几乎与所有安全领域相关联。从全球出入境检验检疫体系看，我国出入境检验检疫的“技防”“灾防”“国防”的公共安全维护职能，以及具有“球防”意义的国际性安全维护职能，不仅关乎民生，而且关乎国运；不仅关乎中国，而且关乎世界。

面对深度全球化的“大贸易”“大通关”“大口岸”“大物流”的新形势，出入境检验检疫的安全维护远远超越了口岸查验环节的“国门”，而是进入了一个更广的时空范围与活动领域的“场域”。主权安全与人的安全、社会安全、国际安全相叠加与交织，政治安全与经济安全、环境安全、公共卫生安全相复合与融通，以往单一的、线性的、局部的、纯技术的安全视角将由复合的、非线性的、整体的、技术与价值融合的安全视角所替代，即“国门安全”转向“场域安全”。通过这样的分析视角转换，出入境检验检疫的“场域安全”性质可概述为：检验检疫不仅是一种通过某种技术对某一法检对象进行检验检测与判定的“技术安全”，而且还是通过安全标准的设定与落实来体现人的安全维护的“价值安全”；不仅

是保护贸易顺利进行与合理交换的“经济安全”，而且是维护环境不受破坏的“生态安全”；不仅是从多方面保护公共秩序的“社会安全”，而且是在特定领域体现主权独立及其维护的“国家安全”，还是公共卫生安全保障、质量安全维护等旨在保护他国乃至人类生存发展的“区域安全”与“全球安全”。以“场域安全”观之，出入境检验检疫的安全功能是全空间、多向度、易时变、多变量的，因此具有整体性、交织性、动态性和不确定性。也因此其各项改革需在全新的视角下、以全新的方式、在更广的领域来施行。

理论是行动的先导，理论创新可以推动实践创新，并引领改革自觉。以安全的视角对新时期出入境检验检疫的全面深化改革进行理论探讨，为出入境检验检疫的历史、现实和未来建构了整体的理论支撑，将进一步推动并指导出入境检验检疫的职能转变和监管模式改革，因此也为国家安全维护增添力量。宁波出入境检验检疫局率先和浙江大学非传统安全与和平发展研究中心联合开展“检验检疫非传统安全分析”的课题研究，取得了初步的理论成果，并在其指导下开展了一系列有益的非传统安全维护的实践探索。“检验检疫非传统安全分析”的理论研究将进一步推进，与此相应的改革实践也将惠及更多方面，期待理论和实践的相互激发能为新时期质检系统的深化改革提供更有意义的思路和指导。

浙江大学非传统安全与和平发展研究中心主任



目 录

序一	(1)
序二	(4)
第一章 检验检疫新语境:非传统安全	(1)
第一节 “主权安全”:历史语境的转换	(1)
第二节 “国门安全”:现实语境的拓展	(18)
第三节 “场域安全”:理论语境的建构	(37)
第二章 检验检疫非传统安全威胁识别	(54)
第一节 检验检疫安全威胁识别概述	(54)
第二节 生态环境安全威胁识别	(61)
第三节 公共卫生安全威胁识别	(72)
第四节 食品安全威胁识别	(82)
第五节 产品质量安全威胁识别	(88)
第三章 检验检疫非传统安全威胁评估	(96)
第一节 威胁评估理论概述	(96)
第二节 生态环境安全威胁评估	(104)
第三节 公共卫生安全威胁评估	(112)
第四节 食品安全威胁评估	(121)
第五节 产品质量安全威胁评估	(130)

第四章 保障“国门安全”:成就与挑战	(138)
第一节 保障“国门安全”的成就	(138)
第二节 保障“国门安全”的挑战	(163)
第五章 探索“场域安全”:联动与启示	(179)
第一节 检验检疫非传统安全维护的国际联动	(180)
第二节 检验检疫非传统安全维护的国际比较	(199)
第三节 检验检疫非传统安全维护的国际经验	(210)
第六章 维护“场域安全”:框架与路径	(221)
第一节 “场域安全”维护的基本框架	(221)
第二节 “场域安全”维护的路径探索	(242)
参考文献	(270)
后 记	(280)

第一章

检验检疫新语境：非传统安全^{*}

出入境检验检疫（Entry-exit Inspection and Quarantine）（以下简称“检验检疫”）是国家重要的执法职能之一，“保国安民”是其核心宗旨。从非传统安全的视角看，检验检疫以“国门卫士”为天职，以保障社会安全、经济安全、民生安全、生态环境安全为使命，以服务政治、外交、经济、环境、科技等关键领域的非传统安全为要义。在传统安全威胁与非传统安全威胁相互交织的现实挑战中，检验检疫除了“技防”“灾防”外，还承载着重要的“国防”使命和维护国际安全的“球防”的特定责任。因而，检验检疫是国家安全体系中值得关注的重要部分，也是社会公共安全范畴内不可或缺的重要内容。随着深度全球化时代的到来，检验检疫将会越来越紧密地与全球安全、国际安全、国家安全、人的安全、社会安全和环境安全等非传统安全的不同领域及多个层面紧密关联，也因此成为国家治理、社会建设与外交提升中的重要职能之一。

第一节 “主权安全”：历史语境的转换

检验检疫的首要法定职责是依据法律法规、国际惯例和进出口国法规的要求对出入境的货物、人员和交通工具及其他事项实施检验检疫，是国家主权的重要体现。主权的原初含义是指一个国家内的最高统治权。法国学者让·布丹把主权视作一种绝对性的国家权力，认为主权是一个国家不可分割的、至高无上的、统一持久的、凌驾于法律之上的权力。荷兰法学家格劳休斯则将这一体现绝对性国家权力的主权观念延展至国际社会，着

^{*} 本章由余潇枫、赵振拴、叶东辉、蒋小周执笔。

力从国际法的角度突出主权的对外性质，强调主权是一种体现国家间独立性地位的对等权力，即一个国家在国际社会中对外事务处理的最高独立权。可见，作为绝对性国家权力的主权观，是一个国家对内最高、对外独立的排他性权力的重要标示，或者说，主权既是一个国家是否确实存在的标志，也是一个国家是否享有独立自主地位的标志，还是国家最高利益的标志。与之相应，主权安全就是对主权行使独立性与排他性的确保，对国际社会中国家地位平等性与自主性的确保，对国家最高利益的确保。

在通常的国际贸易中，人们公认主权原则是一个通行的排他性原则，尊重国家主权意味着对排他性原则的尊重。然而国际社会的事实是，不同的国家有不同的体量与质量，国家之间的实际能力、有效权力往往存在着重大甚至悬殊的差异，这种现实中的单元层次上国家主权的差异性，以不同的方式和不同的层面对法理中的体系层次上国家主权的同质性产生了挑战与冲击，使得主权这种形式上平等而在实质上不平等的现实产生了国际制约的必要性，因而在主权原则作为国际秩序运作基础的不可否认的前提下，通过国际法、国际惯例、国际制度、国际机制等途径来保障国家主权合理的存在与发展，在人类社会的发展中越来越成为国际社会的共识。相应的，主权安全也在这样的共识基础上，通过具有法律意义的制度、体制、机制等方式来具体实现。

以非传统安全的视角来观照主权维护，将主权安全从领土保卫的狭义理解扩展到主权安全的广义理解，据此分析检验检疫行使与维护主权以保障国家安全，这使我们对检验检疫职能的再认识与再定位有着特别重要的意义。按广义的主权安全来理解，中国的检验检疫发展史可以概述为：检验检疫的源起与早期发展、非独立主权时期、部分独立主权时期、独立主权时期、相对独立主权时期和相互责任主权时期。

一 检验检疫的源起与早期发展

（一）西方检验检疫的源起与早期发展

在人类社会的历史演化中，“自然威胁”与“人为灾祸”是倒逼人类提升自身安全防御能力的直接原因。《圣经》“出埃及记”中记载，埃及历史上一度有十大灾难降临，迫使法老放弃阻拦被奴役的以色列人出走。这些大灾难有：河水变血水，水发臭鱼死去；青蛙闹灾，蹂躏全国；蚊子遍地，人畜伤亡；吸血蝇遍及埃及全境，毁坏生存环境；瘟疫流行，埃及

人畜都逐渐死去;微尘散布埃及,人兽均长毒疮;冰雹连连,毁坏一切;蝗虫布满地面,粮食扫荡无存;天色变黑,埃及全境三天不见光;失去长子与头生牲畜。尽管这只是圣经中的故事,但所描述的危害与灾难也在很大程度上折射了人类遭遇的各类生存性危机、威胁和挑战。

从小部落到部落联盟,再到国家及至国际社会的形成,随着人类交往圈子的扩大与交往形式的增加,人们对各种灾害灾难的认识也不断深化,而与检验检疫相关涉的灾害灾难频繁杂多,甚至人们认识到全球化时代是一个全球“因病相连”或“微生物世界的一体化”^①—(the microbial unification of the world)的时代。如2003年非典型性肺炎(SARS)疫情一度让众多国家恐慌,2014年埃博拉(Ebola)疫情则再次让全人类陷入紧张。目前,与检验检疫相关涉的安全威胁极其广泛,检验检疫因此担负的职责也极为繁重,从国际公认的分类来看,检验检疫主要包含与人的生命健康相关涉的出入境卫生检疫,与人和环境相关涉的出入境动植物检疫,与人和经济相关涉的进出口商品检验三大基本类型。

疫病疫情是危害人类生命与健康的直接因素。防控疫病疫情的国际卫生检疫制度最早源起于意大利。1374年黑死病侵袭欧洲,意大利为了有效对抗流行性传染病,在威尼斯设卡对入境的船只实施在港外锚地等候40天的行政措施,对患者的随身用品进行冰冻、火烧、醋浸泡等方法处理,欧洲各国纷纷仿效,海港检疫制度由此产生。18世纪各国的检疫办法不断完善,19世纪上半叶欧洲已多次提议举行关于检疫事项的国际会议,1851年第一个由11国参与的地区性的《国际卫生公约》产生,1905年美洲24个国家签订了泛美卫生法规。1926年由国际卫生组织、国际公共卫生局、泛美卫生局三个卫生组织在巴黎召开的第十三次国际卫生会议,产生了新的《国际卫生公约》,共有172条,参加该次会议的有包括中国在内的50多个国家,国境卫生检疫随即迅速成为各国所普遍接受的制度。^②

动植物是与人类生存相生相伴的,动植物疫病疫情也直接关乎人类的生命与健康。动植物检疫源自人们对动植物疫病疫情发生、传播和危害的

① [加] 马克·扎克、[加] 塔尼亚·科菲:《因病相连:卫生治理与全球政治》,晋继勇译,浙江大学出版社2011年版,第2页。

② 国家质量监督检验检疫总局法规司编:《出入境检验检疫法律基本教材》,中国纺织出版社2008年版,第217—218页。