

非传统安全与现实中国
Non-traditional Security in China



>

》

非传统安全

余潇枫 著

与公共危机治理

Non-traditional Security
and Public Crisis Management

>>>>

>>>>

>>>>>>>>



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

<<<

非传统安全

>

与公共危机治理

Non-traditional Security
and Public Crisis Management

余潇枫 著

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

非传统安全与公共危机治理 / 余潇枫著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2007.10

(非传统安全与现实中国丛书; 张曦, 余潇枫主编)

ISBN 978-7-308-05598-7

I. 非… II. 余… III. 紧急事件—公共管理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 157927 号

非传统安全与公共危机治理

余潇枫 著

丛书主持 黄宝忠 陈丽霞

责任编辑 陈丽霞

封面设计 张志伟

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 富阳市育才印刷有限公司

开 本 787mm×960mm 1/16

印 张 16

字 数 194 千

版 印 次 2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-05598-7

定 价 26.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88072522

总 序

读者手上的这套《非传统安全与现实中国丛书》，不仅仅是中国学界在这一领域推出的第一套丛书，据我所知，它也是亚洲地区头一次以丛书形式出版的非传统安全研究系列，是当今世界不多见的一类成果形式。按照既定的计划，将问世的本，即《非传统安全与公共危机治理》、《粮食安全》、《信息安全》、《公共卫生安全》、《文化安全》，只是整个丛书的第一辑。如果进展顺利，今后还有更多的成果会与公众见面，涉及范围将逐步扩展到非传统安全研究所有新开拓的分支领域和问题领域，作者队伍不仅可能包括全国各地的专家学者，还将延揽国外在非传统安全研究上有成就的知名人士加盟。潇枫和我本人甚至设想，在各方面的帮助下，并假以时日，以“浙江大学非传统安全与和平发展研究中心”为主要推动单位和研究基地，这套丛书有可能成为中国乃至国际理论界非传统安全研究成果的主要释放窗口，成为衡量全球化时代安全思想充实和发展新阶段、新高度的一个“学术地标”。

非传统安全问题的研究之所以如此“兴师动众”，确实有它的理由：首先，在今天这样一个时代（不论人们用什么词汇或方式概括它），安全问题已越来越多地从传统的军事安全、战场安全及狭义的国家议事的瓶子里“外溢”，蔓延到过去人们无法想像、旧的教科书无法解说、老套办法无法应对的死角与地步；假

使一味听任它的扩张,不顾及、不解决理论(思考)与实践(政策)的脱节,最终各国公众和国际社会可能受到难以想像的厄运惩罚。十年前亚洲金融危机给出的警示之一是:金融领域爆发的强大冲击波,可能造成比一场中等规模的武装冲突更惊人的毁坏。譬如讲,它可以使一个国家的经济倒退一二十年,可以带来社会的严重骚乱和政府的非正常更迭,可以极大地降低公众的自信心和承受度。几年前在中国内地、香港以及新加坡等地刚刚消逝的 SARS 阴霾,曾经施加我们国家权力中枢所在地前所未有的考验:它不止夺走了数百人的宝贵生命,更以其“查无源、症无药”,以及“来无影、去无踪”的诡异形态,预示着这是一个随时可能再度现身的可怕“妖魔鬼怪”。如果说,学术研究跟不上现实生活的变化,多少还可以理解或辩解;那么,研究工作无视甚至轻视现实生活的挑战,则是不能原谅的。中国是这样大的一个国家,中国在当代的发展又是举世公认的,中国的教学和研究人員当然有义不容辞的义务,直面非传统安全的各种威胁;不这么做,中国算不上是“负责任的大国”,我们的学者也称不上是“有良知的学者”。

其次,非传统安全的研究,属于高难度的系统工程,需要多学科攻关,更需要广泛的参与和支持。在笔者看来,非传统安全问题的探索不是孤立的工作,也不能与过去的努力截然分割开来,与其说它是对“非传统问题”或“非传统特征”的讨论,不如把它定位为本质上“对安全事务的重新理解和阐释”。这就要求研究者有全新的思考维度,熟练驾驭已有的和正在研制的各种“工具”(既指“传统工具箱”里的各种军事火炮,又指“新式装备库”里的各种软件与技巧),学会应对扑朔迷离、千变万化的对手。举例说,台湾问题既可纳入传统安全的范畴(如何以军事手

段遏制台独势力),又可放进非传统安全的领域(怎样面对认同危机、渔业纠纷、合作对付海上犯罪以及妥善处理“三通”问题,等等),这就需要我们研究群体能够细致探讨传统与非传统安全间的各种定义及其复杂关系。比如它们之间可能的转换及转换的条件,区分属于不同领域发生、不同力量应付、不同思考方式的各种安全难题。从国际关系理论前沿角度观察,后者恰恰反映出国内外分析人士近年来苦苦探索的焦点与难点所在。上面的讨论同时涉及非传统安全研究的另一个重大分歧点,即:这一分支(学科)的边界何在?是否允许把各种有严重瑕疵的“切片”,都放到数量(资源)有限的(非传统安全)“显微镜”下,排队等候各种代价不菲的“药敏试验”?用一个通俗的比喻,能否可以不加区别地将“信息安全”、“能源安全”、“文化安全”、“粮食安全”、“人口安全”等等问题,与“城镇交通安全”、“医院用药安全”、“沙漠化现象”、“城市水资源短缺”、“上访事件与群发性危机”等等现象,全都放进“非传统安全威胁”这个“大篮子”里?什么时候、什么条件下,把哪些问题放进或拿出这个篮子?在最新的国际关系理论里,这类分析被统称为“安全化”研究,包含了对安全概念怎样定义、包括哪些层次和可变性,什么是安全问题、什么不是安全问题,如何将原本非安全的问题安全化、又如何把已经有安全性质的问题非安全化(“去安全化”)等等一系列十分复杂又相当有趣的命题与解释(尽管尚未定型,谈不上十分成熟)。我再次强调,作为新兴大国的研究群体,中国学者有责任、有义务,在这些复杂、高难度但前景无量的分析领域,进行持续有效的努力,争取自己的话语权并作出独特贡献。

本丛书第一批各本的作者,不妨视为非传统安全研究之高山峻岭前比较早的一批“攀岩者”。一方面,我想指出,他们尽到

了自己的努力,尤其是对涉及“公共安全”领域的某些重大非传统安全现象做了独到而有趣的探究,为后来者提供了跟进、批评和超越的文本,毫无疑问这些工作是可喜可贺的;另一方面,我也要特别说明,这一批书的作者都不是军事安全或传统安全研究的“行家里手”,而是造诣精深的科学家、工程院院士、技术专家,是学有专攻的文化学者和伦理哲学家,因此他(她)们很可能在“传统安全分析家”看来是贸然闯入别人领地的“入侵者”,评价上自然会见仁见智,甚至褒贬不一。在我看来,有争论是好事,是学术进步的前提,非传统安全的研究尤其需要学术指导与争辩,因为它本身即是一个未定型的分支领域。实践和时间才是检验作品真伪的最佳标准。

最后,衷心祝贺《非传统安全与现实中国丛书》的出版,也衷心期盼读者对它的认真阅读和批评!

是为序。

王逸舟*

2007年7月1日

* 王逸舟,中国社会科学院研究生院教授、博士生导师,中国社会科学院世界经济与政治研究所副所长,《世界经济与政治》杂志主编,浙江大学非传统安全与和平发展研究中心名誉主任。

目 录

导 论 有效治理危机的政府是“好政府” 001

第一章 “风险社会”与危机治理 004

- 一 “风险”、“危机”与“灾难” 004
- 二 “风险社会”的非传统安全特征 026
- 三 非传统安全的中国语境 037

第二章 公共危机的治理结构 049

- 一 危机治理构成与政府功能 049
- 二 媒体功能与危机治理 070
- 三 民众响应与危机治理 086

第三章 公共危机的治理周期 097

- 一 危机的周期与阶段 097
- 二 危机不同阶段的应对 106
- 三 危机过程实例分析 140

第四章 公共危机的治理类型 150

- 一 危机类型与自然性危机 150

- 二 人为事故风险性危机 160
- 三 人为发展风险性危机 166
- 四 人为紧张风险性危机 177
- 五 人为破坏风险性危机 182

第五章 公共危机治理的国际比较 193

- 一 美 国 193
- 二 英 国 202
- 三 日 本 209
- 四 俄罗斯及其他国家 216

附 录 224

- 一 《国家突发公共事件总体应急预案》 224
- 二 《浙江省突发公共事件应急预案》 229

参考文献 243

后 记 245

导 论

有效治理危机的政府是“好政府”

公共危机直接影响“人的安全”、“社会安全”、“国家安全”乃至“全球安全”，关联着公民的生存权利、社会的公共秩序、国家的公共权力和国际社会的外交格局。公共危机是任何社会要面对的首要问题，最大限度地降低各类悲剧发生的可能性，更是任何政府所要面对的首要任务。人类的不同历史阶段因生产力水平的不同存在着不同的公共危机应对范式，世界不同的国家因其治理模式不同也有着不同的公共危机治理方式。

中国社会主义市场经济体制不断完善，经济转轨、社会转型促进了中国社会巨大的历史变迁，但各种类型的公共危机也给中国政府的执政能力带来了从未有过的挑战与考验。当我们对潜在的威胁和可能的风险有足够的重视并加以正确防范时，各类破坏性意外事故与危机就可能会减少；然而当我们对潜在的威胁和可能的风险缺乏认识或轻视它们时，各类危机就会不期而“冒”出来。而当我们面对已发生的危机时，如果政策制定者能够很好地应对和处置，那么危机所带来的危害是可以被限定的；但如果我们不能很好地应对和处置，那么危机会升级，危害会增大。在某些极端的情况下，危机应对与处置的合理与否甚至直接会导致“生存”或者“死亡”的巨大差别。所以，公共危机的治理本身成为我们政府不断提高执政能力、不

断寻求和谐发展之道的重要途径。本书论述“非传统安全与公共危机治理”，其旨意正是想考察和探求有助于建构“好政府，好社会”治理模式的有效途径。

“沧海横流，方显出英雄本色。”公共危机对领导者来说，既是不可避免的现实政治风险，也是考验其综合执政能力的政治检验。面对公共危机带来的种种急难状态，领导者必须以“非常勇气”，拿出“非常智慧”，做出“非常决策”，表现出“非常能力”，以带领众人渡过危机。美国前总统卡特因没有很好地应对“美国伊朗的人质危机”而导致了后来总统选举的落败；巴列维王朝在伊朗推行了几十年世俗的西化政策，在代表伊斯兰宗教势力的霍梅尼革命的危机爆发中无法抵挡，导致了政权旁落；苏联戈尔巴乔夫政权因对切尔诺贝利事件的处置失败，不仅引发了重大外交危机，而且导致了苏联解体的加速到来；印度尼西亚曾被称为创造经济奇迹“国父”的苏哈托，因没能处置好1997年金融危机引发的社会动荡，导致被迫下台的命运。由此可见，危机给领导带来的是巨大的政治考验，领导在危机面前无论是装聋作哑还是冲锋陷阵都是历史性的亮相。本书在阐述非传统安全与公共危机治理过程中，试图以各种的领导开发案例揭示：真正的能应对危机的领导应该需要有什么样的基本素质与治理危机的基本法则。

由于非传统安全涉及军事武力安全以外的包括环境安全、经济安全、能源安全、信息安全、公共卫生安全、人的安全等诸多内容，而公共危机治理则又涉及政治学、法学、行政学、伦理学、公共管理学、灾变社会学、公共政策学、国际关系学、冲突理论、安全理论等不同学科和理论，还涉及一门公共部门领导人员紧密相关的新兴边缘学科——“领导科学”或

“领袖学”。所以本书只是一本以非传统安全为语境，围绕“公共危机治理与领导力开发”为主线的探索性的通俗性学术读物，以期为中国进行和谐社会与和谐世界的建构贡献一点创造性的理论思考。

改革开放以来我们一度把“好政府”仅仅理解为快速提升GDP的“高效的政府”，这是合理的但过于褊狭；或者仅仅把“好政府”理解为没有腐败的“廉洁的政府”，这也是对的但还远远不够。鉴于“公共危机”是一切政治问题的核心，所以“好政府”更应当是能够最有效地预防和治理危机的政府，这样的政府不仅要“高效”、“廉洁”，而且还要有“远见卓识”，能体现“代际公正”。

本书的结论很明确：有效治理危机的政府才是“好政府”，能经受得住重大危机考验的领导才是“好领导”。

第一章

“风险社会”与危机治理

一 “风险”、“危机”与“灾难”

1. 风险社会全球化

全球化：人类面临两难

中国有句古语：“县治则天下治。”其含义极其丰富而深刻。然而，在今天，我们不得不同时倒过来考虑，即“天下治则县治”。这就是全球化给我们带来的新视角，以使我们政府能更好地去应对和治理从未遇到过的挑战与危机。

全球化是一个人类社会发展的综合命题，它可以从政治、经济、文化、伦理等多个维度进行解读。全球化的实质内涵是：国家界限的超越与空间距离的“死亡”，马克思所提出的“人们生活在普遍的世界历史中”越来越成为现实，所有的人开始分享着同一个历史，将面临和经历同样的危机，承受和创造共同的未来。

不可否认，经济全球化给人类带来了福祉。它不仅为世界创造了无数的就业机会，为千百万人开辟了新的生活机遇，而且促进了各国经济快速增长，生产要素高速流动，制度创新层

出不穷。然而经济全球化的另一面则是可怕的，它所蕴含的巨大风险是前所未有的。经济全球化不仅使世界面临金融风暴、环境破坏、国际债务、过量移民、跨国经济犯罪、社会发展不平衡等问题，而且使发展中国家有可能出现经济发展失衡并导致政治动荡。即使对美国这样的发达国家来说，全球化也给它带来了不利：如过量移民、廉价商品、跨国犯罪，以及“国家认同”与“社会凝聚力”大为减弱等。

需要特别关注的是，尽管经济全球化有其相对独立的一面，但它毕竟不是在政治的真空中运作的。随着全球经济的转型，政治全球化也相应地通过政治权力结构、政治权威方式、政治统治类型的转变而表现出来。政治问题再也不单是国家层面的内部事务，反过来全球层面的经济、政治、环境的发展也在改变和促进地方政治的变革。污染、药物、人权和恐怖主义等导致的危机，都在增加各国政府跨越国家领土界限上的政策制定的数量，并需要通过国际合作才能达到其有效的结果。^①国家之间在增强政治对话与共同合作的前提下，出现了在“让渡主权”基础上的“利益共同体”、“国际社区”、“世界社会”，平等、民主、公正等政治中的普遍性与共同性要素的明显增加，进而改变着关联国的社会结构、价值观念、生活方式。然而，政治全球化带来的挑战是：主权的绝对性受到冲击，国家的独立自主、安全、领土完整等最为敏感的政治问题有被国际共同体干预的可能，特别是霸权国家总以“普遍帝国”的身份，侵蚀着几乎所有国家的主权，损害着最基本的国际正义，

① Tim Dunne, Michael Cox, Ken Booth. *The Eighty Years' Crisis: International Relations 1919—1999*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp.232—233.

制造着各种各样的对发展中国家带来难题的“危机”，并力图干预各国发展选择的基本自主。

人类享有着不同的文化传承却拥有着同一个文明。文明的张力使得不同的文化在全球化过程中交流与融合。文化全球化的趋势与经济全球化和政治全球化相伴，使得世界上再也没有一个人愿意做文化孤岛上的鲁滨孙，也不会有一个民族乐意做文化沙漠中的夜郎国。体现现代文明的同质性价值观念如重视效率、珍惜时间、强调民主、认可能力、鼓励竞争、尊重人格等在全球普及；体现各民族的优秀品格如德国人的严谨、美国人的开拓、英国人的绅士、法国人的浪漫、中国人的勤劳等互相融合互补。这些价值观念与民族品格正汇聚成一种力量去实现“地球文化村”的人类理想。然而，全球化文化并不等于世界文化，它或多或少地体现着文化的西方化，体现着发达国家对发展中国家的文化霸权。电子时代的虚拟世界，更多的是来自西方发达国家的主导文化与话语霸权；消费时代的生活世界，更多地充斥着西方发达国家的文化样式。例如，与美国近邻的加拿大，其95%的电影、93%的电视剧、75%的英语电视节目和80%的书刊市场主要为美国文化产品所占有。

虽则全球化面临两难，但人类还是迎难而上，举着工业革命的大旗勇往直前，同时也正是在全球化进军的凯歌中，人类悄然地踏进了“风险社会”的门槛，无数而又不确定的不安全“陷阱”或者可知而又不可猜的不期望“危机”潜伏在人类前进的道路上。

“高风险社会”的来临

“风险”、“危机”与“灾难”是全球化时代三个相互关联且使用频度较高的词汇，它们越来越频繁地出现在书名、报刊

标题、电视节目、政治商谈，以及人们的日常社会交流中。这一现象表明人们不期望出现的危险与灾难越来越多地逼近我们的存在环境，从远距离的他乡传递到近前，也从近前扩散到远距离的他乡，时不时地降临到个人、家庭、社区、组织、社会、国家乃至人类的周边。

从词源上考察，风险（Risk）一词源于拉丁文 Risicare 一词，因 Risicare 与希腊词 Cliff（山崖）相关联，其词义为“在山崖中航行”，故风险一词的含义主要是“有危险的可能性”，或者说是“有遭受损失、不利、伤害乃至毁灭的可能性”。在英文中，Risk 一词开始时较多地用于海上探险中，特指航海时会有触礁等的危险可能性。所以，英文词典中一般把它解释为一种遭遇危险和遭受伤害的可能性。随着人类经济活动的复杂化，人们多用此词来指称商业活动与金融投资中“预料中的意外损失”的可能性。随后，风险一词又被广泛引申并使用于社会各个领域。鉴于人们对自然灾害、战争灾难、恐怖主义、生态恶化的深刻体验，风险一词已成为当今人们日常生活中频繁使用、并与危机和灾难关联的最重要概念之一（见图 1-1）。

德国学者乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）通过著述《风险社会》一书提出了他的“风险社会理论”，认为风险社会是继工业社会后并传承工业化社会所有危险的一个新社会阶段，因

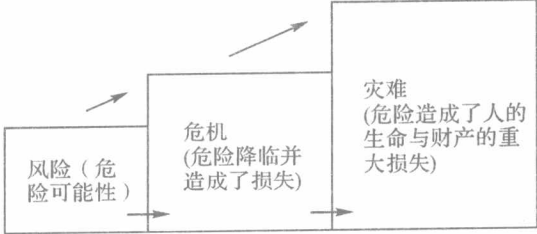


图 1-1 风险、危机和灾难的危害的程度比较

此风险社会的特征是：坐在“文明的火山”上。贝克还极精彩地用一句话揭示出工业社会与风险社会的最大差异：“阶级社会的推动力可以用一句话来概括：我饿！风险社会的集体性格言则可以用另一句来概括：我怕！”^①

可见所谓“风险社会”，意味着“风险”的阴影笼罩住了“社会”，人们生活在一个“危险”多于“机会”的环境中。贝克的意思很明确：与其说我们生活在一个充满机会的社会中，不如说我们生活在一个充满危险的社会中来得更为确切。贝克随后在1999年著的《世界风险社会》一书中，又提出了“世界风险社会”的重要概念，强调风险的普遍性与危险的当下性。贝克还提出要对现代化进行反思，要进行新的“现代化”，也就是要进行提倡关注生态危机、凸显生态理性的“第二次现代化”。

英国著名社会学家吉登斯认为，现代化使人类处在自身所“制造”的“风险”之中，而制造风险的人为因素不仅仅来自技术，更来自政治和道德。这种“制造的风险”有三个特征：一是它已超越特定的时空界线，成为一种全球化的风险，无人能在风险面前得以幸免；二是它不断地在“制造”中“再制造”，成为一种无法弥补的风险，因为在弥补风险的过程中又不可避免地制造风险；三是它扩散于世界之中，甚至超越了人们思考的“本位”与“范围”，因而成为一种无人能负责的风险。

如今，人们越来越喜欢用“高风险社会”来描述我们所处的生存环境。“高风险性”概念中的一个“高”字，充分凸显

① [德] 乌尔里希·贝克：《风险社会》，何博闻译，译林出版社2004年版，第57页。