



东北亚非传统 安全研究

Non-Traditional Security in Northeast Asia:
An Issue-area Analysis

肖 晞 等著

非传统安全：全球化时代人类面临的巨大挑战

东北亚的经济金融风险、生态环境恶化、能源短缺、大规模杀伤性武器扩散
共同利益与东北亚非传统安全合作：中国的方案



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

东北亚非传统 安全研究

Non-Traditional Security in Northeast Asia:
An Issue-area Analysis

肖 晞 等著

2009年度教育部人文社会科学研究青年基金项目结项成果
项目编号: 09YJC810017

图书在版编目 (CIP) 数据

东北亚非传统安全研究 / 肖晞等著.

北京: 中国经济出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3790 - 9

I. ①东… II. ①肖… III. ①国家安全—研究—东亚 IV. ①D035. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 070632 号



责任编辑 师林

责任审读 贺静

责任印制 巢新强

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京力信诚印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开本 710mm × 1000mm 1/16

印张 20.75

字数 300 千字

版次 2015 年 5 月第 1 版

印次 2015 年 5 月第 1 次

定价 68.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

导 言 东北亚非传统安全议题及合作模式	1
第一节 非传统安全的涵义及特征	4
第二节 东北亚非传统安全的问题领域	6
第三节 东北亚非传统安全的合作模式	12
小 结	20
 第一章 东北亚经济安全及其维护	23
第一节 东北亚经济安全形势概述	25
第二节 东北亚经济安全面临的挑战	31
第三节 促进东北亚经济安全的市场路径	37
第四节 加强东北亚经济安全的政府路径	43
第五节 维护东北亚经济安全的政策建议	49
小 结	54
 第二章 东北亚金融安全及其维护	57
第一节 东北亚金融安全形势概述	60
第二节 东北亚金融安全面临的挑战	66
第三节 东北亚金融安全合作的成就与不足	75

第四节	加强东北亚金融合作的政策建议	82
小 结		87
第三章	东北亚能源安全与大国合作	89
第一节	东北亚能源安全形势概述	92
第二节	东北亚各国的能源安全战略	105
第三节	东北亚能源合作面临的困境	112
第四节	加强东北亚能源合作的政策建议	121
第四章	东北亚大规模杀伤性武器扩散及其国际管控	131
第一节	东北亚大规模杀伤性武器扩散现状及其国际影响	134
第二节	东北亚大规模杀伤性武器扩散的国际管控机制	147
第三节	朝核问题及其应对	155
第四节	防止东北亚大规模杀伤性武器扩散的国际 合作方案	162
小 结		169
第五章	东北亚环境安全与国际合作	171
第一节	东北亚环境安全的问题与挑战	175
第二节	东北亚地区环境议程的演变与发展	185
第三节	东北亚环境议程治理效能的分析框架	200
第四节	促进东北亚环境安全的实证分析	210
第六章	东北亚文化安全与文化交流	219
第一节	东北亚文化安全问题	221
第二节	东北亚各国的文化安全战略	235
第三节	东北亚文化交流的价值与意义	254
第四节	促进东北亚文化交流的政策建议	262

第七章 构建东北亚非传统安全问题的跨国解决方案 275

 第一节 东北亚非传统安全合作的基础 278

 第二节 东北亚非传统安全的地区制度建设路径 284

 第三节 东北亚非传统安全治理的双边合作路径 291

 第四节 东北亚非传统安全治理的次国家政府路径 296

 第五节 东北亚非传统安全治理的社会交流路径 301

 第六节 东北亚非传统安全治理的文化融合路径 307

参考文献 311

后 记 323

东北亚非传统安全研究

导 言

东北亚非传统安全议题及合作模式

冷战结束后，传统安全在国际关系中的极度优先地位相对下降，非传统安全问题对国际社会带来的影响日益凸显。由于非传统安全拥有行为主体多样化、价值主体多层次、跨国性和嬗变性以及强调安全的合作性等特点，国家在该领域更易于达成合作。具体到东北亚地区，所涉及的问题领域包括金融危机、能源短缺、生态环境恶化、大规模杀伤性武器扩散等。尽管目前该地区非传统安全合作的制度化程度还不高，但由于各国在经济安全、金融安全、能源安全、大规模杀伤性武器扩散的管控合作、环境安全、文化安全等方面拥有广泛的共同利益，东北亚国家必将通过现实可行的制度设计来加强非传统安全领域的紧密合作。

伴随着全球化、区域化进程的加快和国家间相互依赖程度的加深,人类所面临的安全威胁日益呈现出多样化趋势,非传统安全(Non-Traditional Security)问题逐渐进入国家安全的范畴中。在东北亚地区,从金融危机到恐怖主义,从生态环境恶化到能源危机,非传统安全威胁急剧扩散,也亟待解决。中共十八大报告指出:“我国面临的生存安全问题和传统安全问题、传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织,要求国防和军队现代化建设有一个大的发展。必须坚持以国家核心安全需求为导向,统筹经济建设和国防建设”^①,这标志着注重非传统安全已经形成共识性的执政理念,也意味着强化非传统安全威胁的研究成为时代的课题。2013年11月,中共十八届三中全会宣布设立国家安全委员会,以完善国家安全体制和国家安全战略,确保国家安全。2014年4月15日,习近平在中央国安委第一次会议上强调指出,要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势,坚持总体国家安全观,走出一条中国特色国家安全道路。要既重视传统安全,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。^②在新的形势下,全面深入地研究非传统安全威胁,制定行之有效的应对策略,不仅成为政府部门解决现实问题的迫切需要,也是加强国际合作的理论前提。本书拟从剖析非传统安全的涵义及特征入手,就新时期东北亚地区非传统安全的问题领域及区域内国家在该领域的合作模式进行初步探析。

① 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次代表大会上的报告[OL]. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546_11.htm.

② 中央国家安全委员会第一次会议召开 习近平发表重要讲话[OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/15/content_2659641.htm.

第一节 非传统安全的涵义及特征

“非传统安全”概念最早见于普林斯顿大学著名国际关系学者理查德·乌尔曼(Richard H. Ullman)1983年的论文《重新定义安全》,该文把人类的贫困、疾病、自然灾害、环境退化等均纳入安全范畴之中^①,因而他被西方学术界认为是最早提出非传统安全概念的人。^② 伴随着冷战的结束,传统安全在国际关系中的极度优先地位相对下降,非传统安全问题对国际社会带来的影响日益凸显,在国内和国际政治议程中的地位不断提升。1998年,美国布鲁金斯学会与日本国际交流中心合作出版了保罗·斯代尔斯(Paul Stares)主编的《新安全议程》(New Security Agenda),该书被认为是非传统安全领域研究中比较权威的文集。书中认为,冷战后,国际安全形势相对缓和,以军事安全为核心的传统安全地位相对下降。许多国家开始关注非军事因素对国家安全的威胁及其防范措施,如恐怖主义、种族冲突、环境恶化、粮食和能源短缺、毒品交易、跨国犯罪、人口增长和非法移民等。这些问题与传统的外部军事威胁相对应,被笼统地称为非传统安全。^③

近年来,中国学者开始更多地关注和研究国际关系领域中的非传统安全问题。将非传统安全概念引入中国的学者张蕴岭教授指出:“非传统安全问题并不是新现象,它们早就存在,如今之所以被纳入综合安全的范畴,自然有它的内在缘由。在我看来,主要是,一则它们成为具有‘集合性特征’的安全种类,也就是说形成了它们的‘共同特征’;二则它们的表现形式和影响

① Richard H. Ullman, “Redefining Security”, *International Security*, Vol. 8, No. 1 (Summer 1983), pp. 129–153.

② 戴维·鲍德温(David A. Baldwin)在《安全的概念》(The Concept of Security)一文中、沙鲁巴·乔杜里(Saurabh Chaudhuri)在《非传统安全威胁的定义》一文中,均指出理查德·乌尔曼是提出非传统安全定义的第一人,转引自:余潇枫. 共享安全:非传统安全研究的中国视域[J]. 国际安全研究, 2014(1):8.

③ 翟坤. 美学者论全球非传统安全问题[J]. 国际资料信息, 2000(3):4.

很大,成为必须给予极大重视的问题。”^①王逸舟教授亦较早地研究了这一问题,指出非传统安全是人类社会过去没有遇到或很少见过的安全威胁。具体地说,即指近些年逐渐突出的、发生在战场之外的安全威胁。^②余潇枫教授则指出,全球化突破了原有民族与国家“安全场域”(Security Realm)的地区性局限,20世纪中叶起涉及生态环境、发展难题、贫困、饥饿等的“非军事问题”进入安全研究的视界,进而非国家行为体的安全参与越来越被置于次国家、国家、跨国家以及全球的多重安全时空交叠之中。^③国内第一部关于非传统安全的专著《非传统安全论》将非传统安全界定为“由非政治和非军事因素所引发、直接影响甚至威胁本国和别国乃至地区与全球发展、稳定和安全的跨国性问题以及与此相应的一种新安全观和新的安全研究领域。”^④

从传统安全到非传统安全,是安全观念上一次质的飞跃。这一点可以从两者的差别中得以体现。与传统安全相比,非传统安全有其自身的特点:

第一,非传统安全的行为主体(威胁来源)多样化。传统安全一般为国家行为体(State Actor)之间的纷争和冲突,非传统安全的行为主体则包括个人、组织或集团、人类整体、自然因素(其中很多可归结为人为因素造成的)等非国家行为体(Nonstate Actor)。

第二,非传统安全的价值主体多层次。传统安全的价值主体是单一层次的,其关注的核心是国家,安全基本上是指国家安全(National Security)、地区安全(Regional Security)和全球安全(Global Security),只是国家安全的“向外延伸”。而非传统安全则强调安全是多层次的,它关注的核心是人,强调将人的安全、国家安全、全球安全结合起来并在它们之间保持平衡,维护安全的层次性。

第三,非传统安全具有明显的跨国性和嬗变性。传统安全往往表现为

① 张蕴岭.中国非传统安全研究报告(2011—2012)[M].北京:社科文献出版社,2012:序.张蕴岭教授曾早在20世纪80年代末与90年代初,在国内某些重要会议上转引了“非传统安全”这一概念。

② 王逸舟.重视非传统安全研究[N].人民日报,2003-05-21(7).

③ 余潇枫,李佳.非传统安全:中国的认知与应对(1978—2008年)[J].世界经济与政治,2008(11):89.

④ 陆忠伟,主编.非传统安全论[M].北京:时事出版社,2003:19-20.

特定国家和国家集团在特定地域的对抗,范围有限,而非传统安全则具备高度的扩散性、多层次性和多向度性(Multidimensional and Multidirectional)^①,往往超越一国范围向地区蔓延,从而演变成地区性、全球性问题。由于地区各国在地缘上的接近,经济关系紧密,人口流动频繁,社会制度和生活习俗相似,因而非传统安全问题往往在地区范围内表现得最为集中,从而形成安全的地区化(Regionalization of Security)问题。同时,非传统安全能引起不同领域的连锁反应,其全面爆发后如不及时控制,则很可能向其他领域蔓延,最终演化为政治危机。

第四,非传统安全强调安全的合作性。从解决问题的方式上看,传统安全更注重竞争,通常导致相对收益(Relative Gains),而非传统安全更重视互动,但通常能导致绝对收益(Absolute Gains)。传统安全体现的是安全的排他性,认为安全是一种“零和博弈”,“一国之所得通常为另一国之所失”。非传统安全体现的则是安全的合作性。由于安全的日益地区化,各国无法再像对待传统安全那样只关注本国安全,而必须同时关注本地区其他国家的非传统安全问题,因为本国的命运已与他国以及本地区的命运紧密地联系在一起,各国逐渐形成具有地区命运感的整体。

第二节 东北亚非传统安全的问题领域

非传统安全的“问题领域”虽然很广,但基本上可以分为五大类:一是人类为了可持续发展而产生的安全问题,包括环境安全、资源利用、全球生态问题以及传染性疾病的控制和预防;二是人类社会活动中个体国家或者个体社会失控失序而对国际秩序、地区安全乃至国际稳定所造成的威胁,包括经济安全、社会安全、人权、难民等问题;三是跨国界的有组织犯罪,如贩卖人口、毒品走私等;四是非国家行为体对现有国际秩序的挑战和冲击,最典型的是国际恐怖主义;五是出于科技发展以及全球化所产生的安全脆弱性

^① Terry Terriff, Stuart Croft, Lucy James, Patrick M. Morgan, *Security Studies Today*, Cambridge: Polity Press, 1999. p116.

问题,如网络安全、信息安全以及基因工程安全。^①

目前,全球不同区域对非传统安全关注的侧重点是不同的,具体到东北亚地区,其非传统安全关注的重点在于:经济安全、金融安全、能源安全、大规模杀伤性武器扩散、环境安全、文化安全等问题。当前,东北亚非传统安全主要存在如下几方面的问题:

一、经济安全问题

相较于历史时期,东北亚各国经济都取得了不俗的成就,尤其是日本、韩国、俄罗斯和中国。现今,东北亚地区人口近7亿,经济总量约占全世界的五分之一,占亚洲的70%以上,涵盖一个发达经济体——日本,三个新兴经济体——中国、俄罗斯、韩国,和两个发展中国家——蒙古和朝鲜,已经具备了世界影响力。^②这种影响主要体现在两个方面:一方面,东北亚地区经济的发展将为世界经济的发展做出贡献;另一方面,东北亚地区经济的问题也将会对世界经济造成危害。

伴随着经济实力的不断增强,东北亚各国的抗风险能力获得显著提升。尽管如此,经济危机从未远离东北亚,各国在经济安全领域依然面临着重重挑战。具体说来,存在以下两个问题:第一,东北亚经济安全具有内在的脆弱性,这是由各国自身经济结构的缺陷造成的。该地区各国经济发展的显著特征是:严重依赖本国优势资源、忽视国内市场建设、受本国政府政策影响较大。所以,各国国内资源禀赋的变化、市场的畸形发展和政府政策的变动均会对其经济安全形成冲击。有鉴于此,东北亚经济安全面临着诸多内部挑战,这在外环境发生变化时体现得尤为明显。第二,东北亚经济安全具有外部的敏感性,这是由各国的经济发展模式决定的。该地区多数国家采用了一种“外向型”的经济发展模式,因此,外部资源和外部市场对各国而言意义重大。这就使得,东北亚经济安全与国际资源供应的变化和市场需求浮动紧密联结。外向型发展模式这种重外轻内、资源市场两头在外的特

① 朱锋.“非传统安全”解析[J].中国社会科学,2004(4):140.

② 数据来源:东北亚博览会在沪举办推介会[OL].中国经济网,http://intl.ce.cn/sjj/qy/201203/27/t20120327_23190917.shtml.

征,造就了东北亚各国经济中的敏感性。

二、金融安全问题

当今世界,金融风险广泛存在,其爆发的频次、涉及的地域和造成的损失在呈指数级增长。而经济全球化、区域经济一体化和相互依赖的不断加深,则进一步引爆了金融风险的传导效能。冷战结束后,东北亚各国金融业蓬勃发展。与此同时,地区金融安全问题凸显,并成为制约东北亚经济稳定增长的极具紧迫性的重大议题。在金融合作方面各国虽取得一定成效,但却始终落后于贸易、投资与技术合作,从而成为区域经济合作进一步发展的制约因素。1997年始于泰国的金融危机和2008年的美国华尔街金融危机“暴露了东亚地区作为一个整体易受外来影响的脆弱性和缺乏应对此类事情的地区能力”^①。

金融危机之所以能够跨国传播,在国内与国外之间、区域内与区域外之间展开互动,是由国内和国际两方面原因共同造成的,而内因无疑是关键。在东北亚金融安全问题上,有两点值得关注:一是地区内存在金融体制不健全所导致的“发展畸形”危险,即“内在的脆弱性”。长期以来,该地区多数国家虽然在金融资产规模上实现了急剧扩张,但是它们的金融体制并不完善,债务风险、汇率风险和市场风险并存,监管机制建设滞后。在外部威胁的干扰下,这些风险会加倍放大。东北亚各国的内部金融状况已成为危机的根本原因。二是地区内存在金融防范能力不强所导致的“外部冲击”危险,即“对外部变化的敏感性”。东北亚属于世界经济政治结构中的一部分,在金融上,该区域各国与世界其他国家相互联系、相互作用,因此,其金融安全极易受到外部环境的影响。特别是相较于美国,东北亚各国的金融发展处于从属地位,美国的金融动荡会对东北亚金融安全形成巨大冲击。目前,面对新一轮全球经济和金融危机,尽管东北亚国家在“10+3”框架下采取步骤加强了地区金融风险的防范和预警,但是健全的金融监管体制和预警机制尚未建立起来,金融风险并没有完全根除。

^① Mark Beeson. “ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary Regionalism”. Contemporary South-east Asia, V25, Issue 2, Aug 2003.

三、能源安全问题

近年来,经济的迅猛发展使得东北亚区域内各国能源需求急剧增加,能源禀赋上的不足决定了东北亚各国的能源安全面临着诸多风险和挑战。作为东北亚地区的能源生产国,俄罗斯面对的能源风险主要包括能源产量风险、管道运输风险以及国际市场风险三个方面。而作为东北亚地区的能源消费国,中日韩三国的能源风险主要涉及能源供应风险、能源价格风险以及能源技术风险等三个方面。

东北亚能源短缺表现为资源在各国间分布不均,中日韩三国都为能源进口国,能源进口依存度很高,这种局面给东北亚各国的能源安全带来挑战。三国对国际能源市场有着严重依赖并面临着能源安全挑战,如何避免恶性竞争、规避油价大幅度波动带来的市场风险、保障能源运输安全以及消除“亚洲溢价”,已成为中日韩必须密切关注并予以解决的现实问题。

解决上述能源短缺问题,东北亚各国必须进行有效务实的合作,东北亚能源合作从长远看符合各方的利益。但是实际的效果却远远不如预期:一些合作方案仅仅停留在方案设计的阶段,根本没有实施;一些合作方案在实施的过程中遇到重重的阻力而举步维艰;多数合作都集中在传统能源领域,新能源领域相对较少。

东北亚能源合作的困境主要体现在以下三个方面:其一,政治层面的困境。冷战思维长期存在影响了东北亚各国战略互信的建立,不利于能源合作的进一步开展。领土争端的存在为各国能源合作的前景增加了变数。其二,经济层面的困境。各国经济发展水平不一制约了东北亚能源合作的深入开展。东北亚地区新能源的发展始终流于形式,没有实质性的突破。其三,文化层面的困境。东北亚地区各国民族性格与文化各异,影响着东北亚能源合作的深入进行。近代以来的战争伤害了东北亚各国的民族感情。综上所述,目前的东北亚能源合作正处于困境当中,而这种困境的出现则是政治、经济及文化等多个层面共同作用的结果。^①

^① 参见:徐娇.东北亚区域能源合作存在的问题及解决对策研究[D].辽宁师范大学,2011,硕士学位论文.

四、大规模杀伤性武器扩散问题

自 20 世纪以来,东北亚地区一直处于动荡的安全之中,复杂的区域环境为大规模杀伤性武器扩散提供了土壤。冷战结束后,这一问题开始显露并逐渐尖锐化,成为影响东北亚区域安全乃至世界安全的主要因素之一。东北亚地区面临朝核问题等亟待解决的难题,大规模杀伤性武器的扩散不仅对区域安全形势产生极为不利的影响,更会导致国际力量对比失衡,使整个东北亚地区重新回到动荡之中。在这一背景下,防止大规模杀伤性武器的进一步扩散是东北亚各国需要共同面对并解决的问题。现存国际管控机制是东北亚各国在共同应对大规模杀伤性武器扩散问题上的积极举措,但由于该机制存在一定的缺失与不足,其效用的局限性制约着防扩散的整体进程。

从总体情况来看,东北亚地区大规模杀伤性武器的扩散以核武器及相关技术、材料的扩散为主,同时还存在生化武器的扩散问题。其主要表现如下:一是区域内一些国家和地区从无到有、自主研发的扩散威胁,如日本、韩国等“核门槛”国家核武器的研发;二是区域内国家间的扩散威胁,如美日同盟、美韩同盟之间的扩散;三是由非国家行为主体引起的扩散威胁,如个人、跨国公司等非国家行为主体所主导的扩散。

在承担不扩散义务的问题上,当前的国际防控体系本身存在着缺陷和不合理因素。第一,现行国际管控机制缺乏权威性;第二,现行国际管控机制不具普遍性;第三,在退出机制问题上,现行国际管控机制缺乏相应的惩罚标准;第四,现行国际管控机制仅针对国家行为主体,对非国家行为主体不具约束力;第五,现行国际管控机制对核生化武器扩散问题缺少充分的核查,使扩散问题难以掌控,易引发极为严重的后果。冷战后,面对核材料流失日益严重、核扩散与恐怖主义相结合风险大幅度增加的挑战,如何遏制日益增长的各种非国家行为主体在商业利益、极端主义思想的驱动下试图获取核材料和核技术的行为,显现出国际防扩散机制应对上的不足与缺陷,成为东北亚防扩散体制面临的新挑战。

五、环境安全问题

20 世纪 50、60 年代以来,东北亚地区主要国家递次实现了经济起飞。与经济快速发展相伴相随的则是东北亚各国及东北亚区域环境问题的不断爆发和迅速恶化。面对严重的环境问题,东北亚地区主要国家均采取了较为严格的国内环境政策。就在各国国内环境问题逐步得到治理,或是日益得到社会重视的同时,区域性环境问题也逐渐显露狰狞。

环境问题对国家安全的破坏主要表现在四个方面:自然资源的稀缺引发国家之间的争夺战;恶劣的自然环境对人类生存领域的入侵;生态移民的大规模迁移给国家带来的各种问题;军事的强大生态破坏力量越来越被视为环境安全的首要威胁。^① 东北亚地区主要存在四类地区性环境问题:第一,海洋污染与海洋环境退化问题;第二,长程跨界大气污染问题(Long - Range Transboundary Air Pollution)^②,主要包括沙尘暴问题和酸雨问题;第三,生态环境退化与生物多样性丧失问题,土地荒漠化是东北亚地区面临的最重要的区域性生态环境退化问题;第四,东北亚地区核设施对环境的威胁。

东北亚环境安全形势的恶化对于区域内经济社会发展、国际关系稳定都构成了一定程度的威胁。同世界其他地方一样,东北亚地区的环境退化对于贫困人口的加害程度远高于其对富裕人口的影响。东北亚地区的有毒废弃物非法跨境转移也验证了这一观点。而海洋污染、长程空气污染等环境要素对东北亚国际关系的负面影响已经十分显著。这些问题都具有明显的溢出效应,其影响随着生态系统物质循环和能量流动而不断扩散。

六、文化安全问题

在东北亚地区,除俄罗斯和蒙古以外,其他各国的文化均是中国文化的变种,处于儒家文化圈的范围之内。但是,由于历史、现实以及意识形态等

① Robyn Eckersley, *New Environment Agendas, II*: Chapter 8 Ecological Security Dilemmas. www.arts.monash.edu.au/ncas/teach/unit/pol/chpt08.html.

② 这一定义是 1979 年《日内瓦公约》采纳的概念。