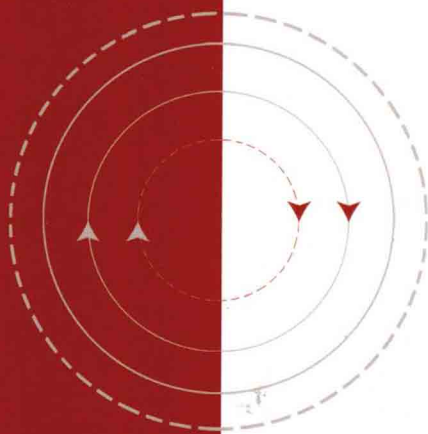


郭延军 著

安全治理： 非传统安全的国家能力建设

Security Governance:
National Capacity Building on
Non-Traditional Security



经济科学出版社
Economic Science Press

安全治理： 非传统安全的国家能力建设

Security Governance:
National Capacity Building on
Non-Traditional Security



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

安全治理：非传统安全的国家能力建设 / 郭延军著.
—北京：经济科学出版社，2011.3
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0353 - 3

I. ①安… II. ①郭… III. ①国家安全 - 研究
IV. ①D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 011569 号

责任编辑：柳 敏 李晓杰
责任校对：杨 海
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

安全治理：非传统安全的国家能力建设

郭延军 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲28号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京中科印刷有限公司印装

710×1000 16开 14.5印张 230000字

2011年2月第1版 2011年3月第1次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0353 - 3 定价：40.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

引言：非传统安全研究的兴起与发展	1
第一章 安全治理与国家能力：基本理论界定	9
第一节 安全治理的含义及特征	9
第二节 非传统安全治理中的国家能力构成	16
第三节 安全治理：国家应对非传统安全的新模式	23
第二章 非传统安全治理中的观念及话语能力	29
第一节 安全观念的变革	29
第二节 环境安全与国家新安全观	39
第三节 中国的新安全观及其影响	46
第三章 非传统安全治理中的战略能力	54
第一节 国家安全战略的基本理论	54
第二节 非传统安全语境下国家安全战略的转变	60
第三节 主要国家和地区的安全战略调整	66
第四节 中国综合性安全战略的构建	74
第四章 非传统安全治理中的体制能力	84
第一节 非传统安全与外交转型	84
第二节 非传统安全与国防转型	102
第三节 非传统安全与立法创新	115
第五章 非传统安全治理中的社会参与能力	124
第一节 公民社会的兴起与发展	124
第二节 国外非传统安全治理中的社会参与及中国的现状	129

第三节 环境治理中的社会参与	138
第六章 非传统安全治理中的应急管理能力	146
第一节 非传统安全视野中的应急管理	146
第二节 国外应急管理的经验	157
第三节 中国应急管理体系的建设与完善	171
第七章 非传统安全治理中的国际合作能力	184
第一节 环境安全与地区合作——一个理论分析的框架	185
第二节 国际安全机制的转型——东盟地区论坛的非传统 安全治理	195
第三节 国际安全机制的创设——澜沧江—湄公河水资源 安全治理	209
结 语	224

引言：非传统安全研究的兴起与发展

安全研究是国际关系理论的一个重要分支。在国际关系领域，安全经常被等同于国家安全，传统的观点是把国家安全视为不存在军事威胁，或者把安全界定为保卫国家免受外来的颠覆和攻击。冷战结束后，这种传统的安全观念不断受到挑战，安全不再仅仅意味着确保主权国家的领土完整和军事安全，经济安全、环境安全和社会安全等非传统安全问题日益成为国家安全与国际安全研究的新领域。尽管学术界对非传统安全的界定还存在争议，但作为一个认知对象的集合，其研究视域是确定的，而且具备独特的学理价值和现实价值。

一、非传统安全研究的演进

随着现实世界中非传统安全问题的凸显，其研究也逐渐发展成为一门“显学”，从发展进程来看，非传统安全研究大致经历了以下阶段。

（一）概念的提出及辨析阶段

对于非传统安全问题的探讨并非始自今日，早在冷战期间，西方就已经开始关注这一现象。20世纪60年代，西方出现了要求突破传统的单纯重视国家间关系、军事对抗和政治因素的呼声。英国学派的代表人物赫德利·布尔（Hedley Bull）在1968年中期就曾撰文，批评将“安全研究”简单地等同于“战略研究”的现象。他指出，战略和安全问题的专家们都“过分注重和分析内部稳定并拥有最先进武器的国家之间的经典性冲突，却还没有习惯研究那些不稳定国家内部及其相互之间的冲突……而这些冲突现在更普遍、更具代表性”。^① 20世纪70年代两次石油危机的爆

^① See Hedley Bull, "Strategic Studies and Its Critics", *World Politics*, Vol. 20, No. 4, 1968, pp. 593 - 605.

发，使人们对安全问题的关注再次超越了军事领域。进入 80 年代后，完全以国家安全为中心的安全理论受到了挑战，1980 年的《布伦特报告》（Brandt Report）首次提出应该用“非传统的方法”看待安全问题，并提出解决国际安全的重要途径之一是各国能够更多地重视“非传统安全”。

在国际关系学界，理查德·乌尔曼（Richard Ullman）是第一个尝试扩展国家安全概念的学者，他主张应将国家安全的非军事威胁包含在安全的定义中，认为“非军事事务解决起来将更加困难，而忽视它将会更危险”。^① 他将国家安全的威胁定义为两种：一是威胁到一个国家公民生活质量的下降，二是威胁到国家可选择政策范围缩小。乌尔曼提出扩展国家安全之际，世界仍处在冷战之中，传统安全观仍主导着安全问题的理论和实践，而冷战的结束给人们重新定义安全提供了条件。在此背景下，杰西卡·马修斯（Jessica Mathews）提出要寻求“一个扩大的国家安全概念，使之包括资源、环境和人口问题”，并提出，如果没有安全的重新定义和政策的转变，未来将使“人类处于困苦和骚乱中”。^②

与学者的努力相呼应的，是各种非传统安全问题给国家安全和人类生存带来的威胁日益增强。这反过来促进了非传统安全研究的深入，也标志着安全研究进入了一个新阶段。

（二）非传统安全研究的理论化阶段

当前，学者对于非传统安全的定义仍存在争议，但大多数都是从与传统安全的差异来认识非传统安全的。大家基本认同：传统安全是致力于保障主权、领土和利益差异基础上的国家安全，而非传统安全则将重点转向超越国家差异之上的社会 and 人的安全，以人类维持日常生活、价值和免于匮乏、天灾以及专制的迫害为最基本的内容和目的。^③ 在此基础上，学界就非传统安全的概念、特征及其对国际关系的影响等进行了全面、深入地分析。20 世纪 90 年代，新的国际关系理论不断涌现，非传统安全研究也进入了理论化阶段，其中具有代表性的理论有：

1. 哥本哈根学派。该学派的代表人物巴瑞·布赞将安全研究的领域进行扩展的努力极具代表性。布赞认为，安全主要涉及五个相互关联的领

① Richard H. Ullman, “Redefining Security”, *International Security*, Vol. 8, 1983, pp. 129 - 153.

② Jessica Tuchman Mathews, “Redefining Security”, *Foreign Affairs*, Vol. 68, 1989, pp. 162 - 177.

③ 朱锋：《“非传统安全”解析》，载《中国社会科学》2004 年第 4 期，第 139 ~ 146 页。

域：军事安全、政治安全、经济安全、社会安全和环境安全领域，其中经济、社会和环境安全扮演着与军事政治安全同样重要的角色。^① 在安全分析的单元问题上，该学派认为需要对三种类型的单元进行区别：（1）指涉对象：对生存有一种合理要求及被视为“存在性威胁”；（2）安全行为主体：通过宣布某事——一个指涉对象——受到“存在性威胁”使问题安全化的行为主体；（3）功能性行为主体：影响一个领域动力的行为主体。其基本论点是，在安全事务中，安全的指涉对象和行为主体都远非传统的安全行为主体——国家——所能承载，而是一个多元化的复杂网络，“是一个行为主体相互竞争的区域”，它们将民族、文明、环境、公司、个体都纳入到了安全分析的指涉对象之中。哥本哈根学派的安全思想为研究和界定非传统安全提供了重要的理论基础。^②

2. 建构主义安全研究。该学派代表人物温特认为，“无政府状态是国家建构的结果”，同样，安全也是人们建构的结果。建构主义强调的是社会建构对国家行为和国际关系的影响。这一理论认为，如果行为体之间的共同期望使行为体具有高度的猜疑，使它们总是对对方作出最坏的估计，那么双方就会形成相互感到威胁的关系，即所谓的“安全困境”。相反，如果行为体之间的共有知识使它们能够建立高度的相互信任，那么各方就会以和平的方式解决它们之间的问题，这就会形成所谓的安全共同体。^③ 建构主义将共有知识视为转变国际结构和安全政策的重要条件，该学派认为，安全共同体应被视为是社会建构和路径依赖的结果，它有物质和规范的基础，重点在于国家应该将安全视为通过共同体而不是权力能够得到的结果。安全是可以被建构的，不安全并不仅仅是国际体系的给定条件。

3. 批判性安全研究。批判性安全研究是对传统安全研究的若干批评中最为持久的。他们质疑传统安全研究将研究主体集中在国家上，指出应该把对于国家军事方面的注意力转移到关注个人和共同体层次上，同时强调认同对于安全的作用。此外，他们还鼓励研究方法的多样性，提出只有解放的过程才能使安全更有希望。因此，在考虑安全时，解放应该被放在首位。“人类解放”被该学派定义为“人类（个人和组织）从约束中感到自由，这种约束会阻止人们自由的完成自己的选择”，这些约束主要表现

① [英] 巴瑞·布赞等著，朱宁译：《新安全论》，浙江人民出版社2002年版，第10~11页。

② [英] 巴瑞·布赞等著，朱宁译：《新安全论》，浙江人民出版社2002年版，第50、52页。

③ [美] 亚历山大·温特著，秦亚青译：《国际政治的社会理论》，上海人民出版社2000年版，译者前言，第24页。

为战争、贫困、不良教育和政治压迫等。批判性理论为安全研究提供了除主流理论的另一种选择，它直言应该放弃现实主义，但遗憾的是，该学派并没有提出一个替代理论。^①

非传统安全理论化研究在取得较大成果的同时，也出现了研究议题的泛化现象，集中表现为研究者倾向于将几乎所有不属于军事层面的安全议题都纳入非传统安全的分析框架。这与非传统安全概念本身所具有的否定性特征具有很大关系，也与各国所面临的非传统安全问题复杂、多样的现实相吻合，但其缺陷在于研究对象相对独立、缺乏系统性，因而显得过于分散。例如，同样作为非传统安全问题的金融安全与环境安全，无论从性质、表现还是应对措施上都极为不同。在同时面临诸多非传统安全挑战的情况下，这种研究对于如何确定政策投入的重点并无帮助。这也是非传统安全研究面临的最大困境。^②

（三）非传统安全的应对——能力建设阶段

诚然，通过上述对非传统安全研究脉络粗略的梳理可以看出，人们对该问题的认知尚存在不足，针对非传统安全问题的规范化与理论化研究也有待深入。但另一方面也应该认识到，安全是一个具有强烈实践色彩的概念，理论研究最终都应以政策层面的可操作性为导向，否则极易导致研究的空洞。正是基于这一考虑，面对非传统安全威胁不断增强的现实，国内外学者和政策制定者不约而同地将应对非传统安全问题纳入了研究的重点，非传统安全研究也进入了新的阶段。

在非传统安全的能力建设问题上，西方学者特别重视对特定议题的研究。他们不断提出新的安全议题，并积极探寻解决这些新问题的方法。如能源安全概念，就是西方石油进口国在遭受了20世纪70年代两次石油危机的巨大打击后提出的。从那以后，以石油的供应安全为主要内容的能源安全一直是学者们热议的焦点，^③其含义也随着国际形势和能源工业的发

^① Institute of Defense and Strategic Studies, *The Concept of Security Before and After September 11*, Singapore, May, 2002.

^② 针对非传统安全的质疑，参见潘忠岐：《非传统安全问题的理论冲击与困惑》，载《世界经济与政治》2004年第3期，第38~43页。

^③ 西方关于石油安全的代表性研究，参见〔美〕丹尼尔·耶金著，艾平译：《石油大博弈——追逐石油、金钱与权力的斗争》，中信出版社2008年版；〔法〕菲利普·赛比耶-洛佩兹著，潘革平译：《石油地缘政治》，社会科学文献出版社2008年版；Kent Calder, *Asia's Deadly Triangle: How Arms, Energy, and Growth Threaten To Destabilize Asia-Pacific*, Nicholas Brealey Publishing, 1998；〔美〕迈克尔·克莱尔著，董新耕译：《资源战争：全球冲突的新场景》，上海译文出版社2002年版。

展而不断演变。

在决策层面，非传统安全也已经进入了西方大国和国际组织的议程。如在美国，非传统安全已经成为其安全部门、情报部门以及军方的重要关注点。如2010年度的《美国情报界年度威胁评估报告》提出，网络安全、医疗健康、气候问题以及跨国组织犯罪等问题将会对美国的国家安全造成深远、重大的影响，不仅会损害美国的国家利益，还有可能引发冲突，影响美国国家安全与战略目标的实现。^①此外，具有强烈冷战色彩的北约也开始注重提升自身在非传统安全领域的行动能力。2010年8月，北约成立了一个名为“新出现的安全挑战处”的新部门，专门应对恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、网络攻击、能源安全等日益增长的非传统安全威胁。该部门的成立表明，在新安全形势下，以往以传统安全为主要关注的北约的职能将发生变化，其非传统安全领域的应对能力也将大大提升。

有学者曾把中国对于非传统安全的应对划分为三个阶段，即1978~1991年是初步应对时期，1992~2000年是多面应对时期，2001~2008年为全面应对时期。^②成立于2006年11月的浙江大学非传统安全与和平发展研究中心（NTS-PD）关于非传统安全能力建设的研究是其中的代表。该中心承担了非传统安全能力建设的相关课题，围绕中国未来20年可能出现的非传统安全威胁，从理论范式、识别模式、治理体制、政策实施与评估四个层面提出了中国非传统安全威胁应对能力建设的总框架。针对非传统安全问题与突发性公共事件的高度相关性，该中心又以构建突发事件应急处理机制为起点，着重探讨整体性应对重大突发公共事件能力建设体系的绩效评估和构建问题，力图为中国重大突发公共事件应对能力建设的制度创新提供建议。此外，针对专业性较强的议题，国际关系学者充分借鉴了其他领域的专业知识，体现出非传统安全研究跨学科、专业性的特点，且不乏颇有见地的观点。

二、中国的非传统安全研究

非传统安全的概念最早于1994年被正式引入中国，随后，国内关于

^① 沈彦、李照耀：《试析〈美国情报界年度威胁评估报告（2010）〉》，载《外国军事学术》2010年第4期，第62~66页。

^② 余潇枫、李佳：《非传统安全：中国的认知与应对（1978~2008年）》，载《世界经济与政治》2008年第11期，第89~96页。

非传统安全的研究迅速开展起来。^① 非传统安全与传统安全一道成为安全研究的重要内容，学界对非传统安全的概念、特征及其对国际关系的影响等进行了全面、深入地分析。

国内学者对非传统安全的研究始于对非传统安全概念的界定和议题的选择。有国内学者将非传统安全研究确定为生态环境、经济金融、社会文化、科技信息四个基本方面，由此衍生出次级安全概念，如经济安全、金融安全、能源安全、环境安全、水资源安全等。这些次级概念可以延伸为各类具体的非传统安全，如种族问题、宗教极端主义与文化冲突、恐怖主义、武器扩散、网络信息、流行疾病、人口、毒品走私、非法移民、海盗、洗钱等。^② 2003年出版的《非传统安全论》一书曾经列出17项非传统安全议题，包括经济安全、金融安全、能源安全、环境安全、水资源安全、民族分裂问题、宗教极端主义问题、恐怖主义问题、文化安全问题、武器扩散问题、信息安全问题、流行疾病问题、人口安全问题、毒品走私问题、非法移民问题、海盗问题和洗钱问题，基本涵盖了国内的非传统安全的研究议题。^③ 这种按领域对非传统安全问题进行的划分涵盖范围广，但缺陷在于并未确定各议题间的优先次序，在一国所能运用的资源相对有限的情况下，对于非传统安全的应对并不具有指导意义。

从国家安全的视角出发，有学者认为当前及未来一段时期，中国主要面临六大非传统安全挑战，其排序是：金融安全、环境安全、信息安全、流行疾病、人口安全、民族分裂主义等。鉴于中国目前正处在整顿金融秩序、深化金融改革的关键性阶段，同时国际金融危机对中国的影响越来越明显，很多学者认为，防范金融风险、避免金融危机的发生尤其重要。^④ 还有学者指出，中国仍面临着国家主权与领土完整等挑战，与其相关的非传统安全议题应该处于首要位置，也是资源投入的重点。同时，依据“社会安全与国家安全并重”的原则，应将经济安全（主要包含能源安

① 转引自余潇枫、李佳：《非传统安全：中国的认知与应对（1978～2008年）》，载《世界经济与政治》2008年第11期，第89～96页。相关研究成果参见朱锋：《“非传统安全”解析》，载《中国社会科学》2004年第4期，第139～146页；王逸舟：《论“非传统安全”——基于国家与社会关系的一种分析思路》，载《学习与探索》2004年第6期，第2～10页；查道炯：《中国学者看世界——非传统安全卷》，新世界出版社2007年版；陆忠伟：《非传统安全论》，时事出版社2003年版；余潇枫、李佳：《非传统安全：中国的认知与应对（1978～2008年）》；傅勇：《非传统安全与中国》，上海人民出版社2007年版。

② 傅勇：《非传统安全与中国》，上海人民出版社2007年版，第24页。

③ 参见陆忠伟：《非传统安全论》，时事出版社2003年版。

④ 《趋利避害化风险 中国面临非传统安全的六大挑战》，新华网，2004年8月10日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-08/10/content_1751945.htm。

全、金融安全、粮食安全)、信息安全、“三股恶势力”问题(即宗教极端主义、分裂主义和恐怖主义)列为中国近期面临的主要非传统安全威胁,编入政府资源配置和学界研究工作的重点。^①另有学者提出,非传统安全的议题包含两个方面:一是非国家行为体对国家主权与领土完整构成的军事或非军事的威胁;二是涉及“人的安全”的议题,应该对“人的安全”所涉及的问题分出主次,按照问题的严重程度、影响程度及中国的应对能力,分为经济性问题(处于必须最优先考虑的“人的安全”方面的议题,如,资源匮乏)和社会性问题(在一般条件下不属于最优先考虑,但特殊条件下属于紧急应对议题,如公共健康、跨国犯罪、环境与生态问题)。^②

从已有成果来看,这些研究大多局限于对具体问题的探讨,而从国家的能力建设角度入手的成果不多,即便是以能力建设为视角,也多是从公共危机管理的角度出发,而从安全角度、以国际关系的视角来论述非传统安全的国家能力建设的成果相对较少。

探讨非传统安全治理中的国家能力建设,其前提是对中国所面临的非传统安全问题有一个大致清晰和准确的认知。随着安全威胁来源的多样化和安全观念的转变,主权国家既要面对长期以来困扰国家安全的传统安全问题,又要面对突发的,甚至是全新的非传统安全威胁。对于中国来讲,既存在着威胁国家统一和领土完整的非传统安全问题,也需要有效应对各种“人的安全”问题。这一方面需要增强战略意识,从战略层面重视和加强非传统安全的研究,同时也需要在实践层面增强国家应对的能力,提高安全治理的水平。对非传统安全问题进行分类,能够避免在面对非传统安全威胁时的盲目乐观或过度反应,明确不同层次的非传统安全议题在决策日程中的地位,更加合理地配置和使用资源。结合中国所面临的非传统安全问题的现实和学者的研究成果,笔者认为,可将其分为三个层次,第一层次事关国家安全的核心利益,是对国家主权和领土完整的新威胁,主要表现为三股势力;第二层次涉及国家的重要利益,主要表现为影响经济正常运转的新威胁;第三层次是指影响“人的安全”的各种非传统安全问题。针对不同层次的非传统安全议题,需要制定相应的

^① 王逸舟:《论“非传统安全”——基于国家与社会关系的一种分析思路》,载《学习与探索》2004年第6期,第2~10页。

^② 李滨:《中国目前面临的主要非传统安全问题及其排序》,载《世界经济与政治》2004年第3期,第44~48页。

战略与政策。

本书在借鉴国内外已有研究的基础上，以安全治理为切入点和主线，以国家能力建设为基本框架，围绕国家的话语能力、战略能力、体制能力、社会参与能力、应急管理能力和国际合作能力等方面进行分析，试图建立一个关于非传统安全能力建设的立体图景，并为中国的非传统安全能力建设提供建议和思路。

第一章 安全治理与国家能力： 基本理论界定

随着安全研究日益从“传统”转向“非传统”，加之中国面临的非传统安全威胁不断增强，国内学者格外重视非传统安全与安全治理之间的关系。本章将围绕理论和实践两个层面来探讨这一问题，并通过论证提出，与传统安全下国家的能力建设不同，在非传统安全下，国家应对非传统安全的能力集中体现为安全的治理能力，国家应根据非传统安全的特点，发挥不同行为体的作用，并综合运用各种手段，以达到非传统安全领域的“善治”。

第一节 安全治理的含义及特征

随着全球化进程的不断推进，国家角色正在发生转变，公民社会逐步成熟，非政府组织迅速崛起，传统的政治管理格局已经发生了巨大的变化，日益呈现出多元、复杂和互动的特点。在这一背景下，“治理”、“全球治理”等概念应运而生，并在经济学、行政管理、国际政治学等社会科学领域中得到广泛讨论和应用，其含义也在不断扩展。

一、治理的含义

1989年，世界银行在一份报告中首次使用了“治理危机”（Crisis in Governance），明确指出治理就是“为了发展而在一个国家的经济与社会资源的管理中运用权力的方式”，^①首次明确提出将现代意义上的治理概

^① 周言：《以西方为中心的“全球治理理论”》，载《光明日报》，2001年2月27日。

念引入到国家治理中来。^①

根据联合国全球治理委员会的定义，治理是指各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续过程。治理既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。^② 这一定义因具有极强的代表性和权威性而被广泛引用。简单地说，治理主要包括三个方面：一是国家参与国际法的制定；二是国际机构决策机制的发展；三是非政府行为体参与国家及国际决策制定和执行过程。^③

全球治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙（James N. Rosenau）将治理定义为一系列活动领域里的管理机制，它们虽未得到正式授权，却能有效发挥作用。^④ 与统治不同，治理指的是一种有共同的目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。^⑤ 换句话说，与政府统治相比，治理的内涵更加丰富。^⑥ 在实践层面，治理实际上指的是相互依存活动的一种协调模式，^⑦ 或者说，是通过创建一系列行为规范以解决集体问题。^⑧

还有学者从国内政府管理和公共管理的角度对治理进行了界定。英国学者罗兹在《新的治理：没有政府的统治》一文中概括了治理活动的六种类型：一是作为国家管理活动的治理，指的是国家削减公共开支，以最小的成本获得最大的收益；二是作为公司管理的治理，指的是指导、控制和监督企业运行的组织机制；三是作为新公共管理的治理，指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务；四是作为善治的治理，指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系；五是作为社会控制

① 邵鹏：《全球治理：理论与实践》，吉林出版集团2010年版，第40页。

② 全球治理委员会：《我们的全球伙伴关系》，天津大学出版社1995年版，第23页。

③ P. Sands, "International Law in the Field of Sustainable Development", *British Yearbook of International Law*, 1994, pp. 355 - 356.

④ 参见〔美〕詹姆斯·罗西瑙著，张胜军、刘小林等译：《没有政府的治理》，江西人民出版社2001年版。

⑤ 俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第2页。

⑥ 〔美〕詹姆斯·罗西瑙著，张胜军、刘小林等译：《没有政府的治理》，江西人民出版社2001年版；俞可平：《全球治理引论》，载《马克思主义与现实》2002年第1期，第20～32页。

⑦ B. Jessop, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, Vol. 155, No. 29, 1998, pp. 29 - 45.

⑧ Oran Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Cornell University Press, 1994, P. 4.

体系的治理，指的是政府与民间、公共部门和私人部门之间的合作与互动；六是作为自组织网络的治理，指的是建立在信任和互利基础上的社会协调网络。^① 格里·斯托克在《作为理论的治理：五个论点》一文中提出了治理的五个维度：（1）治理是一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为体；（2）治理意味着在社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性；（3）治理肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖；（4）治理的参与者最终将形成一个自组的网络；（5）治理意味着办好事的能力并不仅限于政府的权力，不限于政府发号施令或运用权威。^②

日本学者星野昭吉认为，治理的本质含义是一种非暴力、非统治的治理机制，而不是强迫和压制。治理是个人与权力机关、社会与私人之间管理共同事务多种方式的总和。它是一个持续不断的过程，在这个过程中，冲突与对立的利益得到协调，人们之间相互合作。治理包括能迫使人们服从的正规权力机关和管理，也包括那些人民与权力机关都乐于接受、享有共同利益的非正规的措施。^③

法国学者皮埃尔·塞纳克伦斯（Pierre de Senarclens）则认为治理是一个脆弱的概念，从来没有确切的定义，“它往往用于有关国际秩序的计划项目，作为有助于和平和发展的规章和管理等含义的用语。它反映这样一种观念：各国政府并不完全垄断一切合法的权力，政府之外，社会上还有一些其他机构和单位负责维持秩序，参加经济和社会调节。”^④ 德国学者贝阿特·科勒—科赫（Beate Kohler-Koch）进一步指出，治理这一术语是一个随国家不同而变化的模式。如同政府一样，治理的本质也是做出具有约束力的决定。政府与治理之间的区别在于，政府是建立在一个由宪法确定的权威基础上，并负责制定具有约束力决定的组织机构，倾向于按照既定程序进行调控。当没有政府进行治理时，治理就会表现出不同的特性。^⑤

尽管其概念比较宽泛且存在争议，但总体来说，治理具有四个显著的

① 转引自邵鹏：《全球治理：理论与实践》，吉林出版集团2010年版，第42页。

② [英] 格里·斯托克：《作为治理的理论：五个论点》，载《国际社会科学（中文版）》1999年第1期，第19～29页。

③ [日] 星野昭吉著，刘小林、张胜军译：《全球政治学》，新华出版社2000年版，第279页。

④ [法] 皮埃尔·塞纳克伦斯：《治理与国际调节机制的危机》，载《国际社会科学》1998年3月号，第92页。

⑤ Beate Kohler-Koch and Rainer Eising: *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, 1999, P. 14.

特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。^①更为重要的是，治理概念不但适用于国内层面各种问题的管理，而且为国际层面各种问题的解决提供了有益的思路。治理的目标是从善政走向善治，进而推动国家权力的对内分享和国际关系的非军事化和民主化进程。在国内层面，治理机制反映的是国家和社会的良性互动，国家权力的行使表现出更加具有透明性、责任性、回应性和有效性，从而增强国家的合法性。在国际层面，国际合作的制度化增强了国家处理各种跨境问题的能力，同时其他非国家行为体也为国家分担着处理全球性或区域性问题以及提供公共物品的责任。^②

随着全球化的推进，来自全球性议题的考验日益增加，全球治理理念日益普及，而2008年全球性金融危机的爆发则进一步凸显出全球治理的重要性。在后金融危机时代，对全球治理概念也出现了新的解读。全球治理从根本上突破了西方对国际体系和治理制度的垄断，新兴发展中大国第一次进入全球治理的中心，并成为地区治理的核心。同时，国际公民社会和倡议网络越来越成为全球治理和国际政治中的重要力量。

二、安全治理及其特征

作为一种比较规范的理论范式，“安全治理”概念最早由埃尔克·克拉曼提出，并以此来解释冷战后变化中的欧洲与跨大西洋的安全关系。随着安全从“传统”转向“非传统”，安全维护也将“管制”转向“治理”。两者的区别在于，管制更多体现的是一种刚性的制度设计，治理则更多体现的是一种柔性的能力建构；治理同时也是体现强制、自愿以及强制与自愿相结合的多种形式的合作；治理不是一种静态的制度，而是持续的互动。^③根据相关论述，笔者认为，传统安全的“管制”型模式与非传统安全“治理”型模式的关系可表示如下（见表1-1）。

① [瑞典]英·卡尔松、[圭]什·兰法尔主编，赵仲强、李正凌译：《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》，中国对外翻译出版公司1995年版，第2~3页。

② 邵鹏：《全球治理：理论与实践》，吉林出版集团2010年版，第51页。

③ 参见崔顺姬、余潇枫：《安全治理：非传统安全能力建设的新范式》，载《世界经济与政治》2010年第1期，第84~96页。