

中国目前面临的主要非传统安全问题及其排序

李 滨

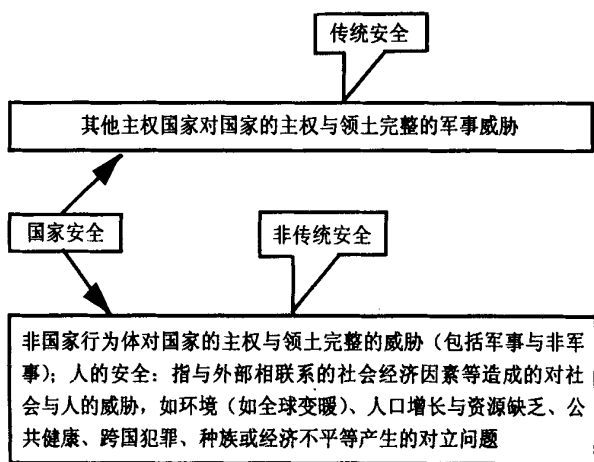
【内容提要】 非传统安全既包括传统的现实主义安全范式中过去所忽视的国家安全问题,如非国家行为体对国家安全的威胁;也包括传统的安全范式所没有关注的“人的安全”问题,如环境问题、非法移民问题、资源匮乏问题、公共健康问题、族裔冲突问题、经济与社会不公问题等。根据这一界定,本文分析了中国近期应该重视的非传统安全问题以及如何对这些非传统安全问题进行优先次序的排列,并给出了这种排序的简要理由。

【关键词】 非传统安全;传统安全;中国国家安全;人的安全

【作者简介】 李滨,南京大学政治与管理学系副教授,博士。(南京 邮编:210093)

【中图分类号】D815.5**【文献标识码】**A**【文章编号】**1006 - 9550(2004)03 - 0044 - 04

传统安全问题一般是指外部国家对本国主权与领土完整构成的军事威胁。非传统安全包含两个方面:一是指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,二是指“人的安全”方面的议题,即与外部相联系的原因所造成的对社会与人的威胁,如环境(如全球变暖)、人口增长与资源缺乏、公共健康、跨国犯罪、种族或经济不平等产生的对立问题,等等(见下图)。



因为跨国的经济、社会联系使国家间的社会、经济问题更具传导性,国家易受外部影响的敏感性与脆弱性随之加深、加强,社会和人受外部影响的概率加大了。所有的国家一般是把传统安全问题作为国家安全的首要关注目标,但随着人类文明的发展,这一问题出现的频繁度大大降低,非传统安全问题出现的频繁度和烈度却大大提高。

一般在非传统安全领域,国家对第一方面的议题也是相当重视的,因为它关系着国家的主权与领土完整。而政府对非传统安全中“人的安全”问题的关注程度不仅与国家的政治体制有关,还与国家的近期发展目标有着密切的关系。开放、民主的社会由于受到来自公众的压力较大,因此,政府对关系民生的非传统安全问题关注更为深入、全面。此外,以迅速发展经济、改善民生为当前主要发展目标的国家,其政府也会对影响民生的非传统安全问题给予足够的重视。中国政府目前致力于全面建设小康社会的战略目标,强调“权

本文非传统安全范式的界定参考了以下文献:Tsuneo Akaha, "Non - Traditional Security Issues in Northeast Asia and Prospects for International Cooperation," <http://www.ony.unu.edu/seminars/securityinasia/akaha.pdf>; Paul Stares, "'New' and 'Non - Traditional Challenges'," <http://www.unu.edu/millennium/stares.pdf>; Richard Mansbach, *The Global Puzzle: Issues and Actors in World Politics*, Ma. Boston: Houghton Mifflin, 1994, pp. 13 - 14.

非传统安全问题随着全球化的发展越来越突出,

为民所用、情为民所系、利为民所谋”，也必须对非传统安全问题给予充分关注。

根据中国政体的性质、中国近期所要实现的发展目标以及上述对非传统安全的分析，中国目前面临的主要非传统安全威胁同样涉及两个方面。

一 中国在国家安全层面上面临的非传统安全问题及其排序

在国家安全领域，中国也面临着非国家行为体对国家主权与领土完整的威胁，这表现在两个方面：(1) 中国也面临一些非国家行为体对国家安全可能造成的威胁；(2) 国际大规模杀伤性武器扩散可能为威胁中国的非国家行为体获得。

对中国国家安全构成危害的非国家行为体主要表现为所谓的三种势力(分离势力、极端宗教势力和恐怖势力)的威胁。分离势力有“台独”、“藏独”、“东突”势力，极端宗教势力如“法轮功”和其他形形色色的邪教组织，新疆“东突”势力也是一种恐怖势力。这些势力如果获得大规模杀伤性武器或者利用国际交通、通讯以及金融设施来扰乱国内正常的社会生活或者进行恐怖袭击，会严重地威胁中国的国家安全，破坏国家主权与领土完整，导致社会混乱与动荡，影响中国的改革与发展进程。特别是“台独势力”(必须明确它不是国家行为体)，它是对我国安全构成最大威胁的非国家行为体，得到外国势力的有力支持，拥有较强的经济、军事与组织基础，而且正在加紧进行分裂国家的活动。因此，在应对非传统安全的第一个方面，防止“台独”应放在首要地位。

今后，上述三种势力是否利用一切技术手段对中国的基础设施、金融货币体系、生产和生活设施进行破坏或进行恐怖破坏活动，都是近期中国必须重视的非传统安全问题。这些非传统安全问题在中国近期都不同程度地发生过。如“法轮功”曾利用国际互联网、境外通讯设施对国内一些交通、通讯以及生产、生活设施进行破坏；“东突”势力则在新疆地区制造暗杀、爆炸事件等。中国政府应该借鉴近来在国内外发生的种种恐怖、破坏事件，对中国今后可能发生的种种非传统安全威胁做出一定的预测，防患于未然。从一定程度上讲，随着中国开放程度的不断加深，三种势力针对中国国家安全的非传统威胁及其手段可以说是无法准确预见的，所以，有必要建立整个国家的安全预警和应急反应

机制。

基于上述反对非国家行为体危害中国国家安全的目标，中国政府必须防止大规模杀伤性武器为上述三种势力获得。因为对中国国家安全构成威胁的三种势力要实现其破坏国家安全的目的，最有效的手段是拥有大规模杀伤性武器。在现代技术条件下，大规模杀伤性武器是弱者对付强者的最好武器。如果“台独势力”一旦获得了大规模杀伤性武器，就拥有了进行“台独”的最大资本，可以进一步抵消祖国大陆对台现存的一些军事优势，给中国国家统一的进程带来巨大的变数。

大规模杀伤性武器的扩散极易造成国际政治环境不稳定，对致力于经济建设的中国是一个潜在的传统威胁。中国外交的主要目标是为经济建设营造良好的国际环境。国家发展的主要目标决定了中国必须在国际上反对一切大规模杀伤性武器扩散，因为这种扩散造成的国际紧张对中国的经济建设不利，影响中国的经济增长。而且许多国家把大量资源用于军备，形成一定程度的军备竞赛，分散了国家原本用于发展生产与民生的资源。

当前中国防止大规模杀伤性武器扩散最直接的问题是防止朝鲜核危机可能引发的军备竞赛。如果朝鲜核问题不能得到有效的解决，存在着日本、韩国甚至我国台湾在美国默认下发展和引进大规模杀伤性武器的可能，将会对中国的国家安全与国家的统一带来不可估量的风险。另外，中国的邻国印度与巴基斯坦的军备竞赛可能导致的地区冲突与混乱，也对中国国家安全造成潜在危险性。因为军备竞赛的升级意味着拥有大规模杀伤性武器的国家增多，就越有可能出现此类武器的扩散。

如果越来越多的国家拥有大规模杀伤性武器技术，又没有有效的国际防扩散的机制，扩散的可能性就会增加。从传统安全意义来说，中国可能面临更大的安全困境；从非传统安全意义来说，假如上述三种势力中的任何一种获得大规模杀伤性武器，中国统一和领土完整极易受到最大程度的伤害。中国应该积极参与国际防止大规模杀伤性武器扩散制度的建设，并由此来特别防止台湾获得和发展这类武器的可能。

胡锦涛在“三个代表”重要思想理论研讨会上的讲话，载《人民日报》，2003年7月2日第1版。

二 中国在“人的安全”领域内面临的主要非传统安全问题及其排序

中国面临的非传统安全问题的第二个方面是关于“人的安全”的问题。中国社会面临的“人的安全”方面的威胁可以说是多方面的,从经济发展、生态环境、国际犯罪,到资源短缺、公共健康问题、重大的公共设施的损害等几乎无所不包。应该对这些问题分出主次,并且根据这些问题的轻重缓急、对中国的影响程度以及中国的应对能力,排出优先应对的次序。笔者列出五个中国近期可能遇到的“人的安全”方面的最大威胁,并按它们对社会负面影响的深度和广度以及中国的可控能力,排序如下:

图1 经济性议题(处于长期必须最优先考虑的“人的安全”方面的议题)

1. 由于国际经济、政治动荡导致的中国经济与社会的混乱;
2. 资源匮乏问题;

图2 社会性议题(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)

3. 公共健康问题;
 4. 跨国犯罪问题;
 5. 环境与生态问题。
- (该排列方式表示优先次序相同)

把这五个问题列为最主要的威胁中国“人的安全”问题是因为,中国是一个发展中国家,经济建设是中国目前最主要的任务。只有经济发展,才能为改善“人的安全”提供物质基础与手段。因此,笔者把涉及影响中国经济的问题列在首位,如图1中的两个问题:中国对外依赖的脆弱性和影响中国经济长期发展的资源问题。其次,中国在发展过程中面临的一些重大的直接影响“人的安全”的社会性议题,也是中国近期应该应对的主要的“人的安全”问题,如图2中的三个问题。但图2中三类问题要得到有效控制,还有待于经济实力的提升。因此,笔者认为,图1中的问题在轻重缓急程度上要优于图2中的问题。但很明显,一旦图2中的问题成为社会的突发事件,必须把它们作为即时应该最优先应对的问题。在一般条件下,仍以图1和图

2的顺序关注中国的“人的安全”问题。

目前,由于与世界经济的联系越来越紧密,中国经济的对外依存度越来越高,世界市场对中国的影响越来越大。可以说,中国的经济增长很大程度上取决于国际市场,经济相互依存产生的脆弱性对中国来说相当大,因此,中国迫切需要一个稳定的国际经济与政治环境。东亚金融危机等国际经济危机对中国的经济发展具有很大的负面影响。由于中国人口众多,处于现代化过程的初级阶段,社会种种矛盾的缓解与解决依赖于经济较为快速的增长。一旦由于国际经济、政治动荡导致全球经济的大衰退而引发中国经济增长的停滞,就有可能加剧或激化中国社会现有或潜在的矛盾,如下岗失业、两极分化、“三农”问题以及由于腐败造成的社会不满等,从而引发长期政治动荡。印度尼西亚在东亚金融危机后产生了政治与社会动荡,就是一个最可借鉴的例证。如果中国主要的出口市场(如北美、西欧)发生经济危机或遭受恐怖攻击,将对中国商品的出口与经济增长产生较大的负面影响,从而影响中国的经济与社会的稳定。所以,笔者把国际政治与经济的重大动荡放在中国“人的安全”问题的第一位,因为中国对外依存的脆弱性对中国的经济发展、人民福利与社会稳定影响最大、最直接,所产生的负效用最广泛。更重要的是,这种问题具有不确定和不可预见性,随时可能发生,中国对此又无直接有效的手段进行控制。

中国是一个人口众多、自然资源相对匮乏的国家,相当多的自然资源相对不足是今后制约中国经济发展的一个瓶颈。特别是油气能源对中国的影响可能最为迫切。从20世纪90年代初起,中国成为石油进口国。随着中国经济的发展和交通工具的现代化,石油进口量越来越大。目前,中国石油进口突破800万吨,即将成为世界第二大石油消费国。国际石油的有限储量、主要产油地区(中东、中亚)的政治不确定性,都大大加重了制约中国经济发展的这个瓶颈。石油价格的大幅上涨,会增加中国的国际支出,影响中国商品的出口竞争力。例如,在20世纪70年代,由于石油价格大幅上涨,美国出现了国际收支恶化、经济滞胀和全面

对外贸易依存度是指年进出口总值占年GDP的比率,中国目前对外贸易依存度大约是47%左右。<http://news.sina.com.cn/w/2003-11-27/11441200458s.shtml>。

见<http://www.xjalt.gov.cn>,2003年11月19日。

衰退,中国必须引以为戒。大力采纳节能技术、一定程度地限制私人机动车的发展速度、建立现代化的公共交通系统、寻找新的供应渠道、开发替代性能源是目前中国应对这个潜在威胁迫在眉睫的措施。同时,与国际社会合作,维护世界重要产油地区的稳定,也是一种暂时缓解可能的能源不足制约的选择。当然,我国缺乏的自然资源很多。由于气候及污染等原因,我国相当多地区处于水资源不足的情况之中。由于不涉及与外部的联系,笔者认为不应把它列入今后中国的非传统安全应重视的问题。中国应就各种涉及外部联系的自然资源问题以及今后的需求情况进行一定的调查,及早地做出解决预案。资源问题涉及中国今后的经济发展与社会稳定,它是可以预料的。如果中国能给予充分的重视,现在着手进行防范,有可能、有能力加以控制。因此,与第一个问题相比,它有一定的可控性。

图 2 中并列的三个社会性问题,它们的解释依赖于经济的发展、经济实力的增强、人民生活水平的提高、文明意识和法治意识的加强。之所以把它们并列,是因为它们都对社会 and 人的发展产生负面影响,很难排出优先次序。而把这些问题放在稍后的位置,是因为相对于前类问题,它们对社会的直接破坏性或者说对社会发展的影响,在一般情况下并不是最严重的。当然,在特殊的情况下,它们可能成为整个社会最为关注的问题。从任何一个国家处理“人的安全”的经历来看,都是如此。

在公共健康问题上,2003 年的严重急性呼吸综合症(SARS)事件给了中国一个极大的教训。传染性疾病的爆发与跨国传播由于没有受到及时的控制,极大干扰了中国经济的正常运行,国际交往几乎全面中止,正常的社会经济运作几乎全面停顿。国家不得不投入巨额的人力、财力进行控制与防范,分散国家本应用于其他方面的资源。近年来,一些传染性疾病时常随着人员与货物的交流传入我国,如禽流感、疯牛病和艾滋病以及可能带来的其他疾病等。今后可能还会出现类似 SARS 的未知的传染性疾病的传播。在人类医学尚不能有效根除这些传染病之前,这些疾病的国际性传播对人民的身体健康、社会的稳定有着重大影响。如何开展国际合作,及时防止这些疾病的传入,有效地切断其传播,较快地采取救助手段,是政府面临的迫切问题。公共健康问题的解决依赖于社会经济发达的程度

和科学技术水平。如果国家有较大的财力,在我国这样一个行政体制较为集中的国家,是相对容易进行防范的;另外,尽管公共健康问题在特定的条件下对中国社会的影响较大,但与前两个问题相比,对中国社会稳定与发展的冲击相对较小。

近年来,跨国犯罪问题也在我国呈现上升趋势,如毒品走私、洗钱、商品走私、非法移民等。这对社会的稳定、国家的国际影响和经济的健康发展都具有潜在的威胁性。毒品走私与吸毒造成了大量的其他犯罪行为,引发了种种社会问题,浪费了大量经济资源。洗钱的猖獗使国家的财富大量外流,如果国家不能有效控制洗钱,可能导致腐败分子的不义之财正当化,加剧腐败的盛行。商品走私会导致国家的经济受到严重冲击,加剧国内企业的竞争压力和失业人口的增多以及官员的群体腐败。非法移民曾经在我国一些地区一度相当猖獗,对我国及其他国家造成了一定的危害。如果我国的一些近邻出现大量的非法移民潮,对我国社会的冲击与产生的危害不能小视,因为我国是世界上人口最多的国家,本来人口带来的社会经济的压力就非常巨大,外来人口的大量涌入,对我国经济与社会的承受力将是雪上加霜。这些问题的控制不是一朝一夕之事,它需要用较长时间解决,有待于中国社会的法治健全。从中国目前的控制能力来看,只要政府下定决心,在较短时间内可以遏制其势头扩大。这些问题只要不蔓延,对社会的冲击就不会扩大,但这些问题不可能一次性完全根治,需要长期努力。

环境与生态问题也是极端紧迫的大问题。它所带来的生活环境和生态的恶化,将是未来几十年都难以恢复的。如果出了问题再不下大力气进行整治,其后果不堪设想。这方面的问题既有国内根源,也存在着外部原因。如我国北方近年来频发的沙尘暴,既有国内生态受破坏的原因,也有邻国的生态原因。这要求一方面国内坚持走可持续的发展道路,倡导与自然和谐相处的新式文明,大力恢复被恶化的生态,遏止那种“吃祖宗饭,抢子孙粮”式的经济增长方式;另一方面要积极加强国际合作,学习与借鉴国外发达国家治理环境的经验与方式,并且与相邻国家合作,解决或缓解影响我国的一些环境问题。环境与生态问题的解决必须

有关中国水资源缺乏的情况见 <http://www.stcsm.gov.cn/learning/lesson/zonghe/20021203/lesson-5.asp>。

“非传统安全与中国” 学术研讨会综述

何 忠 义

【中图分类号】D815.5 【文献标识码】A 【文章编号】1006 - 9550(2004)03 - 0048 - 08

由中国社会科学院主办、院科研局和世界经济与政治研究所《世界经济与政治》编辑部承办、辽宁大学协办的中国社会科学院第三届国际论坛“非传统安全与中国”学术研讨会于2003年12月20~21日在北京召开。来自全国20多个省、自治区、直辖市的数十所高等院校、科研院所的150余名专家学者出席了会议。中国社会科学院副院长陈佳贵、辽宁大学校长程伟、福特基金会驻京办事处首席代表华安德教授、世界经济与政治研究所副所长王逸舟等先后在开幕式上致辞。

此次会议是在以严重急性呼吸综合症(SARS)为代表的非传统安全日益影响中国安全的情况下,中国国际关系学界召开的第一次有关非传统安全的全国性学术研讨会。

不同的理论见解

进入21世纪后,随着“9·11”事件的发生和2003年SARS疫情的大规模传播,非传统安全引起了国际社会更加广泛的关注。虽然“非传统安全”这一概念早已在国际社会中使用,并在国际关系实践中列入国际社会的议事日程,但国际社会却很少有“非传统安全”的严格定义和权威说法。

依靠国家经济实力的提高,人民生活水平的改善也会提高人们重视环境的意识。大多数的发展中国家在环境保护与经济发展之间存在“两难”境地。从发达国家的经历来看,经济发展是首要的,只有通过经济发展才能实现环境的保护。发展中国家由于技术水平低下,不太可能跳出这种模式。问题是在发展中把污染程度降低下来。因此,环境问题的解决也是依赖于经济与科技的发展,依赖于文明素质的全面提高。

三 结束语

综上所述,在第一方面的非传统安全问题中,中国面临的最大问题是来自“台独势力”及其获得大规模杀

伤性武器的可能。同时,作为世界上最大的发展中国家,中国在21世纪前半叶的主要任务仍是在国际政治、经济情势稳定的前提下,努力保持经济的持续、稳定、健康的增长。中国在前进的道路上会面临更繁杂的经济和社会问题。质言之,这些非常广泛的经济和社会问题是中国面对的非传统议题。随着经济与社会进一步发展,人们必然越来越重视生活与生命的质量,而社会由此暴露出来的问题也会增多。这需要政府不断地提高自身的管理能力,在大力发展经济的同时,不要忘记经济发展的目的。

[收稿日期:2003 - 09 - 22]

[修回日期:2004 - 01 - 30]

[责任编辑:主父笑飞]

The Theoretical Impact and Dilemmas Caused by Non-Traditional Security Issues**Pan Zhongqi**(38)

The rise of non-traditional security issues poses challenges to traditional security theory in all respects of security subjects, security goals, threats, and security means. Furthermore, to a certain extent, the impact of non-traditional security issues in each respect creates new theoretical dilemmas. The fact that non-traditional security problems are in the limelight does not fundamentally negate or falsify traditional theory on national security. Although non-traditional security threats tend to be irrelevant to national sovereignty and boundaries, respect for national sovereignty and boundaries must be the just preconditions for their solutions. Hence, the settlement of non-traditional security issues should be maintained in concert with the handling of traditional security concerns. In the future, studies of international security should attach equal importance to both traditional and non-traditional security issues.

Major Non-Traditional Security Issues Facing China and Their Prioritization**Li Bin**(44)

Non-traditional security refers to those national security issues and "human security" issues that traditional realist security paradigms have ignored or have not addressed in the past, such as threats brought about by non-state actors to national security and environmental degradation, illegal migration, resource scarcity, public health, ethnic conflicts, and economic and social inequalities. In light of this definition, the essay points out the major non-traditional security issues that China will face in the near future and also provides a brief account of the reasons for their prioritization.

Seminar Wrap-up: Non-Traditional Security Issues and China**He Zhongyi**(48)**The Importance of Civil Society in the Development of National Modernization****[Germany] Gerhard Kruip**(56)

In contrast to the importance of the state in the modernization process, this essay attempts to shed light on the functions of civil society in the course of national modernization. It provides an objective account of how civil society functions in reality and thus deduces the intrinsic requirements for the development of a civil society. The arguments in the essay not only embody the unique ethics of a democratic system and civil society, but also conform to the reasoning of modernization itself. It is