

## 走向可持續安全

克里斯·艾波特<sup>1</sup>、索菲·馬斯登<sup>2</sup>

<sup>1</sup>牛津研究小組副主任

<sup>2</sup>牛津研究小組助理研究員

本文已刊登於2009年1月21日 中外對話  
<http://www.chinadialogue.net/.../ch/2700-Toward-sustainable-security>

克里斯·艾波特和索菲·馬斯登認為，對亞洲和澳洲來說，觀念的轉變能夠開創一個時代，促進社會公正、環境可持續的地區秩序形成。

和世界許多地方一樣，亞洲和澳洲目前的安全理念的主流也是所謂的「控制範式」。這一理念的前提假設就是可以通過軍事力量或者均勢政治和遏制來控制非安全因素。最明確的例子是所謂的「反恐戰爭」，其目標是「阻止」恐怖主義，而不是消除其根源。

用這樣的辦法來維持國家、地區和國際安全是有問題的，尤其是沒有通過外交努力來實施的情況下。它還會分散全世界政治家的注意力，無法全力應對日益嚴重的非傳統威脅。



有一種方式可以改變這個窘境，那就是「可持續安全」。可持續安全的中心假設是：你無法控制非安全因素帶來的所有結果，但必須努力解決其根源。換句話說，「治標」沒有用，必須通過對安全威脅的綜合分析以及預防性的應對措施來「治本」。

可持續安全主要著眼於下列相互聯繫的長期非安全驅動因素，包括：

- 氣候變化 — 基礎設施薄弱、資源匱乏、大量人口居無定所；
- 圍繞食品、水和能源等資源的競爭；
- 世界大多數人被邊緣化 — 世界人口大多數在政治、經濟和文化上的邊緣化；
- 全球軍事化 — 軍事力量使用的增加。

亞洲是一個轉型中的地區，轉型會帶來動盪。政治、經濟和社會景像不斷變遷，同時氣候變化和其它長期安全威脅也需要地區性應對。所有這些趨勢在亞洲的安全動因中都表現得很明顯。

可持續安全的分析把上面這些趨勢和其它安全威脅區別開來（如恐怖主義和有組織犯罪）。它提出了一套全面系統的方法，把不同趨勢的互動都放在一起考慮，而其它方法通常都把它們分離開來。它特別關注的是國際行為體和西方政府目前行為導致非安全因素的加劇，而不是減少。

可持續安全對可持續應對提出了一系列關鍵要求：首先是全球公正和公平；另外還有全球貿易體制的改革、援助和債務免除；迅速擺脫以碳為基礎的經濟；朝著核裁軍和控制生物和化學武器邁出堅實的步伐；以及防衛開支朝向非軍事因素安全的轉移。可持續安全把全球的長期安全和普通人的眼前安全聯繫在一起。

可持續安全天生具有預防性，因為它能在惡性結果尚未被感知時就把衝突和動盪根源消弭於無形。可持續

安全的初衷就是對安全理念進行重構，引入普遍安全、全面安全、人類安全以及非傳統安全的概念。其實，亞洲很早就認識到這些方式了，儘管國家安全政策仍然被「控制範式」所支配。

在亞洲有很多眼前的安全問題，但中長期的動盪誘因主要有三個：一是維持國家統一，特別是控制內部動盪；第二是域內力量對比變化；第三是環境和人道主義災難。最近幾個月的經濟衰退也可能導致某些動盪根源作用的放大，因為經濟增長一直都是亞洲緩解衝突的重要因素。

儘管在一段時期內美國可能還是一個安全的終極保障，但無可否認，它在亞洲的經濟和軍事力量正在相對衰落，在伊拉克和阿富汗也受到重挫。美國衰落對亞洲影響的確切程度還不清楚，但大國力量變化本身就是一個潛在的不確定和動盪的源頭。



亞洲面前最嚴重的挑戰包括眾多的環境和人道主義災難。在過去幾年中，這裡就發生了3起巨大的環境災難：2004年12月的印度洋地震及其引起的海嘯讓印尼、斯里蘭卡、印度和泰國沿海地區面目全非；2008年5月，納爾吉斯颶風橫掃緬甸；同一個月，中國四川發生了八級大地震

單單這三場災難就導致近50萬人喪生，同時對經濟和基礎設施造成巨大破壞。但亞洲每年還遭到眾多較小災害的襲擊，包括熱帶風暴、地震、滑坡和洪水，每一次都會有成百上千人死亡，數以萬計的人們失去家園。

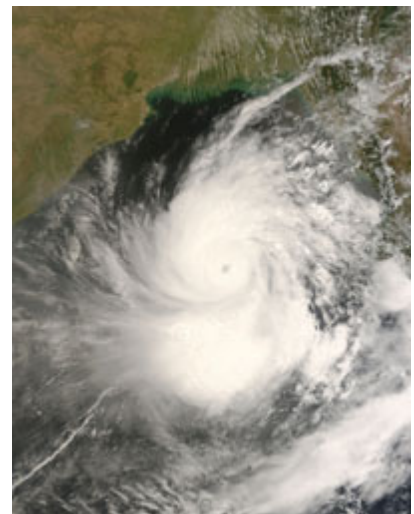
這些災害給各國政府提出了嚴峻的考驗，威脅著國內穩定，也可能讓鄰國的人民失去家園，給鄰國政府造成壓力。如果政府的反應不夠或太慢，情況會惡化，環境災害就會變成人道主義災難。同樣發生在2008年5月的兩場災害，已經有很多人對中國和緬甸政府的不同應對進行了比較。中國政府迅速落實救災計劃，派出13萬人的軍隊展開大規模救援工作。如果中國政府的反應沒有這麼迅速有效的話，四川地震的死亡人數要多很多。

相比之下，緬甸軍政府沒有認識到災難的巨大，最初拒絕接受國外援助。可以說該國政府的失誤造成了更多不必要的死亡和痛苦。

未來幾十年，隨著氣候變化的加劇，這樣的災害還將更加頻繁。聯合國氣候變化政府間專門委員會(IPCC)的最新發現表明，沿海地區的熱帶風暴會越來越頻繁，洪水也會增多，特別是在南亞、東亞和東南亞人口稠密的巨型三角洲地區。他們還預測，亞洲大部分國家還將出現降水模式的變化和淡水資源的短缺（特別是在那些依賴喜馬拉雅冰川融水的國家）。

此外，未來二十年澳大利亞和新西蘭可能發生嚴重的食品和水安全問題。隨著海平面的上升，圖瓦盧和其它太平洋島國開始被淹沒，孟加拉國也將失去三分之一的土地。因此，如何安置環境難民可能成為亞洲最大的問題。新西蘭已經同意，一旦圖瓦盧不能居住就接受其人民，但印度卻在印孟邊境加速修建一道2,500英里（4,000公里）長的安全護欄。環境難民問題可能會給亞洲造成嚴重的打擊，我們必須制訂地區性策略來應對某些突發情況。

上面列出的許多動盪驅動因素都是可以解決的，也可以設立機制消除其長遠根源。但這些解決面臨著不少障礙，包括：全地區對主權的關注；開放有效的地區安全架構的缺位；沒有一個有力而中立的國家來發揮領導作用。





亞洲的許多後殖民國家不願意進行任何形式的主權讓渡，即使這會讓它們在泛地區性問題的解決上遇到難題。這是可以理解的。對它們來說，國家安全常常高於地區穩定和全球安全。此外，許多尚未解決的歷史問題也給合作造成困難，毫無助益的政治說辭提供理由。

因為缺乏一個開放性的地區安全架構來有力地落實新的安全日程，合作變得更加困難。亞洲的一體化和地區內合作必然有助於解決該地區長期的非安全驅動因素。東盟(ASEAN)的確大大促進了地區交流，在許多方面也取得了成功，但它的構成可能太局限了，無法產生更廣泛的影響（儘管也有東盟地區論壇、東盟安全委員會和東盟10+3等進程）。缺乏有效的安全架構就意味著政策性應對仍然要在國家層面上形成，儘管地區合作對於這些問題的可持續解決來說至關重要。

如果能消除變化中的障礙，我們就能設立機制，從長遠上防止非安全和衝突因素的發展。具體倡議包括：

- 氣候變化：亞洲還沒有在《京都議定書》上簽字的國家必須認識到它們也有責任穩定並減少本國的溫室氣體排放，接受經濟發展不可能通過犧牲社會和環境穩定實現的觀點。美國和其它發達國家必須談判出一個公平的後京都協議，其中要包括迅速減少它們自身的排放。
- 地區架構：聯合國和歐盟等國際組織和亞洲域內外其它有影響的行為體應該支持一個強大、開放的地區安全架構的發展。
- 大國力量對比變化：巴拉克·奧巴馬總統的新政府應該接受中國的崛起，把政策從均勢政治轉向接觸和信任建設，特別是在貿易、環保和地區安全等領域。
- 落實倡議：由於沒有一個有力、有威望而且中立的國家，亞洲公民社會組織必須共同設立一個高級別的獨立委員會，成員都是德高望重的個人，包括安全專家和退休的政治家，在亞洲和澳洲建立一個可持續安全框架，特別強調預防外交以及對公眾和政府進行地區威脅嚴重性的教育。

未來五到十年，大力把安全扭轉到可持續的方向極為重要。如果我們不能轉變觀念，安全政策仍將停留在錯誤的認識上，覺得環境問題可以被扔到一邊。觀念的轉變能夠開創一個時代，促進亞洲和澳洲社會公正、環境可持續的地區秩序形成。

本文根據報告《虎與龍：亞洲和澳洲可持續安全》修改，該報告根據牛津研究小組(ORG)和新加坡國際事務研究所(SIIA)2008年9月在新加坡的磋商結果，由二者共同出版。

*Copyright 2010 National Cheng Kung University*