

论欧洲人类安全观的理论和实践

宋天阳

内容提要:“人类安全”是近些年来国际关系理论中安全研究的新提法和新视角。欧洲在安全治理方面的实践经验拓展和深化了人类安全概念,逐渐形成了欧洲独有的人类安全观。本文通过对欧洲人类安全观的理论和实践的双重解析,总结欧洲人类安全观念发展的规律和特点,及其对以欧洲为主体的区域安全治理的理论贡献。本文认为,欧洲人类安全观既是学术思想又是战略话语,语义学和实践学的发展相互促进,其发展脉络为高层政治领域和低层政治领域并行发展。欧洲人类安全观也是欧洲人试图建立“欧洲秩序”以及欧洲区域治理的理论成果。但是,欧洲人类安全观仍是一个动态的理论框架,其理论发展的不完善同样影响着安全理念的效度。

关键词:人类安全 欧洲 理论 实践 安全治理

人类安全(Human Security)^①概念从1994年提出至今已将近20年,它体现着学术界和政策界为重新界定和拓展安全领域研究所做的积极尝试。但是,“人类安全仍然是一个要么包罗万象,要么不知谓何的名词”^②,其原因在于概念的复杂性和争议性。虽然对人类安全概念的不同理解并非没有重合之处,但是这些不同的解读方式在日益多元的语境下的确存在争议与质疑的空间。近年来,欧洲学者基于欧盟区域治理的经验,对人类安全问题进行了合理的深化和拓展,使得人类安全观在欧洲出现了新的转型。本文将详细探讨人类安全观在欧洲的概念化及其应用,并试图总结欧洲利用人类

^① “Human Security”一词在中国学界大体有两种翻译,其一是“人类安全”;其二是“人的安全”或“人本安全”。作者倾向于第一种翻译,以突出安全领域研究中“人类”这一新的安全指涉对象。“人类”是一个集合概念,包含个人体(Individual)、群体人(People)以及人类整体(Human Being)。正如斯瓦米纳罕(S. M. Swaminathan)主张的那样,个人、共同体和全体人类都是人类安全的指涉对象。See M. S. Swaminathan, “The Need to Explore Human Security”, in Georg Frerks and Berma Klein eds., *Human Security and International Security*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2007, pp. 15-17.

^② Sadako Ogata, “Human Security: A Refugee Perspective”, Keynote Speech at the Meeting on Human Security Issues of the Lysoen Process Group of Governments, Bergen, Norway, 19 May 1999, <http://www.unhcr.org/3ae68fc00.html>, last accessed on September 4, 2013.

安全理念进行区域安全治理的有益借鉴和经验。

一 人类安全:概念解析与评价

人类安全研究是安全研究的一个子集。长期以来,国际关系现实主义学派将国家安全以及国家之间的安全关系作为安全问题研究的核心议题。在现实主义理论的长期影响下,与国家安全息息相关的各种要素一直被作为安全研究的指涉对象。但是,随着冷战的终结和全球化的深入发展,安全议题的内涵和外延都在相应扩大。另外,对国家安全观的一味强调引起了人们的反思:国家安全的维护并不等同于对个人自身安全的维护,有时对国家安全的维护很可能以牺牲个人安全为代价。正如巴里·布赞所言:“个人的安全陷入了一个循环的悖论,在其中它部分依赖于国家,又部分为国家所威胁。”^① 国家安全观的相对衰落使得学界把目光更多地投向“人”这一本体,并日益强调人类自身安全的重要性。

人类安全研究兴起之后,其概念的界定林林总总。考虑到“人类安全”概念的复杂性,笔者按照这些概念的不同侧重进行梳理。维度之一为人类安全本指人类“个体”,注重人类的自然权利与法制。如1994年联合国《人类发展报告》专章“人类安全的新维度”指出,人类安全可以从两方面界定:“它首先意味着免于经受长期的饥饿、疾病和压迫等的煎熬,其次意味着免于日常生活模式遭受突然和有害的破坏——无论在家庭、工作中还是在社群当中”。^② 干预与国家主权国际委员会(The International Commission on Intervention and State Sovereignty)认为,人类安全指人们的安全——他们的人身安全、经济和社会福利、对他们尊严的尊重和生而为人价值以及人权和基本自由的保护。^③ 爱德华·纽曼(Edward Newman)认为,人类安全关注人们免于危险甚至危及生命的灾难的保护,它不考虑这些危险是人为的还是自然灾害所引起,也不考虑这些危险是存在于国家还是国家之外,以及这些危险是直接的还是结构性的。^④ 维度之二为人类安全强调以“人”为核心的社会价值和自我实现。如卡罗林·托马斯

① [澳]克雷德·A·施奈德等:《当代安全与战略》,徐伟地等译,长春:吉林人民出版社2001年版,第99页。

② UNDP, *Human Development Report 1994*, p. 22, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>, last accessed on September 4, 2013.

③ ICISS, *The Responsibility to Protect*, December 2011, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>, last accessed on September 3, 2013.

④ Edward Newman, “Critical Human Security Studies”, *Review of International Studies*, Vol. 36, 2011, pp. 77-94.

(Carolina Thomas)认为,人类安全包含了基本物质需求、人类尊严得到满足以及民主的实现。^①加拿大学者乔治·纳福(Jorge Nef)强调,人类安全的概念至少意味着一些相互交织混杂在一起的维度,这些维度主要以人类尊严为重心,广义来说,就是人权。^②大卫·默丁斯(David R. Meddings)认为,人类安全主要的关注点在于“可持续地获得特定的需要及确保特定的权力。”^③维度之三为人类安全强调人类可持续发展。詹妮弗·利宁(Jennifer Learning)和山姆·阿里(Sam Arie)认为,“人类安全”是人类可持续发展的基础条件,其主要衡量指标可概括为:可持续家园、建设性社会家庭网络、承认历史并积极把握未来。^④盖里·金(Gary King)和克里斯托弗·莫里(Christopher J.L. Murray)从人类生存贫困的角度将“人类安全”定义为生活在没有国家贫困滋扰状态下的年数。^⑤根据定义,他们提出了五大关键福祉指标——贫困、健康、教育、政治自由及民主。维度之四为全球化视角下的人类安全。如联合国开发计划署将人类安全定义为“免于恐惧的自由和免于匮乏的自由”^⑥。“人的安全网络”(Human Security Network, 简称 HSN)将人类安全定义为:“一个人道的世界……在那里,每个人都享受免于恐惧和免于匮乏的自由,享有其发展个人潜能的同等机会……人的安全本质上意味着人们的权利、安全甚至生命都免受众多的威胁…人类安全和人的发展一体两面,相互促进,并为彼此形成一种建设性的环境。”^⑦从人类安全定义不同维度的对比我们可以得出:(1)人类安全概念从“人本”出发,逐渐延伸到与“人”相关的诸多领域;(2)人类安全的定义方式逐步倾向问题导向型(如可持续发展、人权等);(3)概念性定义逐渐向功能性定义转变。尽管人类安全理论近年来有了长足的发展,但同时也遭受了各种质疑。学者们对人类安全理论的批评和质疑主要源于以下几个方面:(1)模糊性。人类安全理论是一种可持续发展的理论,既有理论十分庞大,包含了人类安全的方方面面,因此概念的边界较为模糊;(2)不连贯性。许多学者任意扩大或者缩

① Sabina Alkire, *A Conceptual Framework for Human Security*, CRISE Working Paper, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2003, <http://economics.ouls.ox.ac.uk/13003/1/workingpaper2.pdf>, last accessed on September 3, 2013.

② Jorge Nef, *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*, Ottawa International Development Center, 1999, Chapter 1.

③ David R. Meddings, “Human Security: A Prerequisite for Health”, *British Medical Journal*, Vol. 322, Issue 7301, 2001, p. 1553.

④ Jennifer Learning and Sam Arie, *Human Security in Crisis and Transition: A Background Document of Definition and Application*, Working Draft prepared for U. S. AID/ Tulane CERTI, September 2000, p. 37.

⑤ Gary King and Christopher J. L. Murray, “Rethinking Human Security”, *Political Science Quarterly*, Vol. 116, No. 4, 2001–2002, pp. 585–610.

⑥ 详情参见 Caroline Thomas, “Globalization and Human Security”, in Anthony McGrew and Nana K. Polu eds., *Globalization, Development and Human Security*, Polity Press, 2007, pp. 108–130.

⑦ UN Secretary General, *The Policy Implications of the Commission on Human Security Report*, Transcript of a Brookings Institution and Center for Global Development Event, 2009, p. 4.

小人类安全理论所涉及的维度,却没有给出令人信服的逻辑支持,使得理论显得缺乏逻辑论证以至于不连贯;(3)实践性的局限。人类安全理论涉及的“不安全”因素广泛而深远,这使得学者在解决具体问题时很难从“人类安全”理论中找到具体的指导依据。这样,人类安全理论的实践作用便被大大削弱;(4)“人类安全概念过于宽泛和模糊,决定了它不能真正成为一项国际通行的外交指导原则和学术研究范式,而只能在有限的意义上成为外交政策制定的一项参照和学术研究的一个思考方面。”^①

可见,人类安全理论作为非传统性安全理论的代表在取得丰硕成果的同时也受到了许多质疑。在欧洲大陆,人类安全理论近年的发展极大地回应了上述的诸多质疑,丰富了人类安全理论的理论构建和实践。那么,欧洲大陆的人类安全观究竟是什么?作为“欧洲政府”的欧盟,又是怎样把人类安全观贯穿在政策实践当中的呢?

二 欧洲人类安全观的理论与实践构架

欧洲人类安全观可从道德层面(The Moral Case)、法律层面(The Legal Case)和开明的自利层面(The Enlightened Self-interest Case)进行定义。^②道德层面,欧洲人类安全观认为人类有权利享受富有尊严和安全的生活。当安全受到威胁,人类有责任相互扶持。生命具有平等价值,并不因特殊情况而贬值。法律层面,欧洲人类安全观认为:“如果人类安全被认为是人权保护中一个较为狭窄的方面,那么其他国家或类似欧盟的国际组织不仅有权利而且有法律义务关注人类安全。”^③欧洲不仅有法律义务保障欧洲和平、安全、可持续发展的价值和利益,更要关注世界其他地区的人类安全。在开明的自利层面,欧洲人认为,当世界上其他地区遭受不安全的威胁,欧洲也不能保证自身的安全。“国家边界再也不是区分安全与威胁的‘分水岭’,不安全也会被输出。”^④欧洲面临的威胁都源于全球不安全区域的紧张与动乱。基于以上三个层面的理论探讨,欧洲人类安全观又具体提出了政策上的要求。欧洲人类安全政策需要根植于国际法的多边主义承诺;需要优先考虑个人而非国家安全;需要自下而上进行人类安全治理;需要更加关注区域层面的分析和政策建议。

欧洲人类安全观与世界其他区域的人类安全观既有相同点也有差异。相同的方

① 张春:“人类安全观:内涵及国际政治意义”,《现代国际关系》2004年第4期,第12-16页。

② Marlies Glasius and Mary Kaldor, “A Human Security Vision for Europe and Beyond”, in Marlies Glasius and Mary Kaldor eds., *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles and Practicalities*, Routledge, 2006, pp. 3-20.

③ Ibid..

④ Ibid..

面表现在:(1)普遍强调人自身的价值与权利,如人身安全、福祉和个人自由;(2)普遍强调直接和间接的暴力都是人类安全的威胁;(3)强调“结构性安全”的影响,即全球/区域以及国家/社会的安全影响了欧洲人类安全;(4)普遍带有实现人类集体安全和全球正义(Global Justice)的理想色彩。区别在于:(1)欧洲人类安全观关注人的安全、区域安全和全球安全的统一。“开明的利己主义”原则和进行人类安全治理的多边主义路径^①都体现了欧洲人类安全观中个人、区域和世界的统一。但在三者统一的基础上,欧洲人更强调区域安全的重要意义;(2)与加拿大、日本等国的人类安全观不同,欧洲人类安全观已上升至法律层面。如欧盟新宪法草案第4条指出:“与外部世界的关系上,欧盟应该支持并推动自身的价值和利益。它应该为和平、安全、可持续发展、人类相互尊重、公平平等贸易、消除贫困、人权保护(特别是儿童权利)等做贡献。同时,也要致力于监督和发展国际法,包括对《联合国宪章》的尊重”;^②(3)欧洲安全观的实现手段更倾向于立足区域分析,在国际法框架内加强多边主义合作,参与国家/社会、区域/全球的安全机制构建,武力制裁是次要考虑。而日本、加拿大等国的安全观则强调大国政治合作以及必要时的武力制裁;^③(4)虽然欧洲人类安全观和世界其他区域安全观都以最终实现全球正义(Global Justice)为主要目标,但欧洲人类安全观以“开明的利己主义”自居,明确欧洲人类安全观为欧洲服务的利己心态。欧洲人论述道:“在失败国家和冲突地区,犯罪经济蔓延并输出:毒品生意、小型武器非法交易甚至是社会的残暴都没有在冲突地带被阻止,甚至远远超越了这些区域,包括欧洲”。^④可见,欧洲人类安全观本质上为欧洲自身安全利益服务。

欧洲人类安全观的实践构架又是怎样的呢?总的来说,欧洲人类安全观的实践构架包含两部分:一种是语义学(Lexis)意义上的,主要指“人类安全”自身的意义;另一种是实践学(Praxis)意义上的,主要指人们日常活动从政治到策略的“安全”。^⑤语义学意义上的人类安全概念显示了政策制定者和欧洲民众如何看待和描述欧洲外部安全的问题;实践学意义上的人类安全,主要解决如何将略带教条意义的人类安全概念

① 欧洲人类安全治理的多边主义路径含义有二,其一,包括与国际机制的合作和参与国际机制进程的努力;其二包含了对履行国际法的承诺,包含制定规范、依法解决问题及执行法律。

② Jens-Peter Bonde ed., *The EU Constitution*, April 2005, http://en.euabc.com/upload/rfConstitution_en.pdf, last accessed on Spetember 5, 2013.

③ 参见刘志军、刘民权:“人类安全:概念与内涵”,《国际观察》2006年第1期,第38-46页。

④ Marlies Glasius and Mary Kaldor, “A Human Security Vision for Europe and Beyond”, in Marlies Glasius and Mary Kaldor eds., *A Human Security Doctrine for Europe: Project, Principles and Practicalities*, Routledge, 2006, pp. 3-20.

⑤ Mary Kaldor, Mary Martin and Sabine Selchow, “Human Security: A New Strategic Narrative for Europe”, *International Affairs*, Vol. 83, 2007, pp. 273-288.

转化为具体的实际行动,无论其是否能够为政策制定者和专家提供建议和指导。无论是语义学意义上的欧洲安全观还是实践学意义上的欧洲安全观念,都根植于欧盟的历史和相关政策实践。

三 欧洲人类安全观的两种实践

语义学意义上的人类安全观集中体现在欧洲共同外交与安全政策(CFSP)中。^①可以说,该项政策中孕育着“人类安全”的能量,同时也催生欧洲安全话语的形成。欧洲共同外交与安全政策(CFSP)对人类安全的理解是:(1)危机管理(Crisis Management);(2)军民协调(Military-civil Coordination);(3)冲突预防(Conflict Prevention)。“欧洲联盟希望通过在冲突预防和危机管理方面加强欧洲公民和军队的能力来增强欧洲的外部能力。”^②关于“人类安全”最为核心的因素蕴藏在欧洲共同外交与安全政策中,这也使得欧洲人宣称的“人类安全”观念在很大程度上更具“欧洲性”和“欧洲化”。

首先,我们来解读欧盟安全政策中的危机管理观念。危机有很多形式:自然灾害、经济崩溃、交通意外、工厂爆炸、恐怖主义等都属于危机的范畴。当欧洲的基本价值遭受严重威胁时,可以说,欧洲发生了危机。^③目前,欧盟成员国已经通过新的“团结条款”(Solidarity Clause)来明确它们共同保护的民主制度和公民。其中,健康、公民保护和移民是欧洲危机管理中的三大主题。这三大主题联合构成欧洲公民危机管理(European Civilian Crisis Management)的框架,也是欧盟所谓危机管理的实质,与欧洲“人

① 欧洲共同外交与安全政策(CFSP)是欧洲安全协调的政府间合作机制。冷战结束以后,欧洲政治家提出了“欧洲共同安全与防务政策”,以尽快推动欧盟早日实现安全协调。1993年生效的《马斯特里赫特条约》正式把“共同外交与安全政策”定义为欧盟“三大支柱”的“第二根”,这也是欧盟第一次以官方名义确定和安全相关的政策框架。同时,1999年生效的《阿姆斯特丹条约》对马约进行了修改和补充,从而进一步确立了共同外交与安全政策的总体框架。欧洲共同外交与安全政策(CFSP)最集中的体现便是欧洲安全与防务政策的具体制定。它首次提出是在1998年12月3日至4日英法首脑联合签署的《欧洲共同防务宣言》中。该政策在1999年6月4日欧盟科隆首脑会议发表的《加强欧洲共同安全与防务政策的声明》中得到了强化。1999年12月10日在芬兰赫尔辛基召开的欧盟首脑会议上通过了《加强欧洲共同安全和防务政策的报告》,宣布组建欧洲快速反应部队,表明了欧洲防务进入实质性阶段。而2000年欧洲尼斯峰会通过的《欧洲安全与防务政策报告》标志着欧盟成员国在加强自主防卫方面已经初步达成共识。从欧洲共同安全政策框架的建立到欧洲共同安全与防务政策的出台,我们可以看到,在“人类安全”产生之前,欧洲在安全方面的努力已经深刻地体现在它的历史当中。欧盟的安全意识和安全概念最初是形成于“高层政治”领域的。

② Common Foreign and Security Policy of the European Union, http://eeas.europa.eu/cfsp/index_en.htm, last accessed on September 5, 2013.

③ Aejon Boin, Magnus Ekengren and Mark Renard, “Functional Security and Crisis Management: Capacity in the European Union”, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.138.2159&rep=rep1&type=pdf>, last accessed on September 5, 2013.

的安全”息息相关。欧洲议会认为,公民危机管理可以联合其他有效的手段帮助恢复“公民的政府”,这些手段包括恢复和平的军事手段,恢复冲突地带活力的经济手段等。同时,欧洲议会把军事手段和公民危机管理作为应对危机的短期手段。事实上,欧洲公民危机管理的方案与思想最早源于冷战后期。面对巴尔干半岛的危机,欧盟及其成员国意识到一个可行的欧洲危机管理模式和框架的重要性,并认为欧盟应该在冲突防治和危机管理中投入更多。对于欧盟而言,解决巴尔干半岛危机最主要的障碍便是军事能力的缺乏,因此当时的公民危机管理的构建重点是军队建设,而把公民能力的建设放到了第二位。2006年,公民危机管理的思想通过《欧盟非军事危机管理行动案》的实施而被首次确立,该方案旨在建立快速合作和部署的有效机制。

体现欧洲人类安全观的第二个维度是军民协调机制的构建。《欧洲安全战略》(European Security Strategy)认为,与冷战时期大规模的军事威胁相比,没有什么新的威胁是纯粹军事上的,同时,也没有什么威胁纯粹能够通过军事手段解决。每一个问题的解决都需要不同机制的混合运用。^①关于军民应急协调、合作和协同的思想最早始于意大利担任欧盟轮值主席国期间。当时,通过欧盟的公民小组(Civilian Cell)和军队计划小组(Military Cell)的联合行动给予了制度上的解释。军民协调机制提高了欧洲公民危机管理的能力,帮助协调公民行动以及提升欧盟自治行动的能力。另外,欧盟委员会和欧洲理事会分别在2001年和2004年发起了军民联合训练项目,这些项目都与军民协调机制有关。尽管欧盟在这方面做出了很多努力,这种协调机制的构建仍需要长期的磨合,因此在现实生活中,欧洲军民协调机制仍然是被边缘化甚至是备受质疑的一种理论。

体现欧洲人类安全观的第三个视角便是冲突预防,通过针对贫困、发展、社会非正义、援助、贸易、武器控制和治理的行动解决引起长期或者短期的冲突根源。作为欧盟最为重要的政策之一,冲突预防也有长短期之分。长期的冲突预防政策包括针对目标国的发展与合作政策,以此来解决诸如毒品贸易、小型武器等问题;短期的冲突防御包括派遣观察员、参加竞选、为情况危急的经济体提供财政援助,提出制裁申请以及处理公民事务等。冲突预防与可持续发展战略联系极为密切,因为可持续发展也是冲突预防的最主要的目标。冲突预防还包括根植于公民社会、集体行动、公共领域的相互协调的传统。冲突预防试图通过不同层级的干预手段打破不稳定的恶性循环。这些干预手段既包括提前警告和快速反应,也包括目标国能力建设等。尽管冲突预防的思想源于欧洲公民的激进主义思潮,但它已经被用于国家层面的安全、法制及管理的制度改革。相对于个体成

^① European Union, “A Secure Europe in A Better World: European Security Strategy”, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, last accessed on September 5, 2013.

员国来说,冲突预防和冲突后重建经常是被连在一起针对“脆弱国家”和“失败国家”的政策。^①

讨论语义学意义上的人类安全之后,我们要讨论实践学意义上的人类安全。实践学意义上的欧洲人类安全概念也颇为重要,它是人类安全概念与欧盟在安全领域具体实践的结合。

首先是欧洲安全战略(European Security Strategy),其核心是维护欧洲安全、稳定与繁荣,代表性政策文件是《美好世界中的安全欧洲》(A Security Europe in a Better World)。该文件首次分析了欧洲安全环境,指明了主要安全隐患和挑战以及一系列政治影响。报告主要涉及以下问题:恐怖主义、大规模杀伤性武器的扩散、局部冲突、国家失败以及有组织犯罪。^② 报告中重点提到人类安全,并把人类安全作为整个欧洲安全战略的核心。如“欧洲周边邻国的良好治理符合欧洲的核心利益。那些长期遭受恐怖战乱的国家、组织犯罪横行的弱国、协调不良的社会结构以及不断扩张的人口都会给欧洲带来灾难……欧洲的责任便是推动欧盟东部以及地中海沿岸那些与欧盟保持良好关系的国家形成善治政府。”^③同时,该战略认为,欧盟的扩大不应该形成新的“分界线”和“分水岭”。欧洲的繁荣与稳定需要依靠有效的多边体系的构建。这种多边体系的构建需基于国际法和《联合国宪章》。关于潜在的阿以冲突,欧洲安全战略明确表示,阿以冲突的解决是维护欧洲安全的良策。欧洲人类安全观的集中体现是2004年一个研究小组提交给欧盟的报告——《欧洲的人类安全理念》(A Human Security Doctrine for Europe)。报告指出,21世纪欧洲进步的最好方式便是推进人类安全的发展。《欧洲的人类安全理念》的精髓包括:(1)一系列不安全情况下的行动准则,如人权的首要性、清晰的政治权威、多边主义、自下而上推进政策、区域聚焦、合法手段的运用以及武力的合理运用;(2)由15000名男女共同组成“人类安全响应力量”,包括警察、人权运动组织者、发展与人权专家、管理者等;(3)制定新的法律框架来管理和约束干预的决定及实际行动。^④ 该报告的人类安全理念集中反映了欧洲人类安全观已经逐步脱离以国家为基础的安全,更加强调个体、团体的安全情况,同时也更加重视涉及人类安全的核心价值(如人权、人类发展)的保护问题。还有一份体现欧洲人

① UK Foreign and Commonwealth Office, *Active Diplomacy for A Changing World: The UK's International Priorities*, London, 28 March 2006.

② 参见欧盟欧洲战略网站:<http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/european-security-strategy/>, last accessed on Spetember 6, 2013.

③ European Union, *A Secure Europe in A Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, last accessed on Spetember 5, 2013.

④ “A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities”, December 15, 2004.

类安全理念的报告是《安全的欧洲模式》(A European Way of Security)。该报告认为：“欧洲的人类安全概念需要包含有效的多边主义、人权以及结合欧盟军民力量进行安全治理的尝试，同时也开辟了公民危机管理的新模式。”^①对于欧盟来说，人类安全不仅仅是“另一种”安全，同时也是一种把多元的外交和安全政策体系的目标和方法结合在一起的话语体系。^②简而言之，人类安全就是欧洲人描述其外部安全的方式方法。同时，人类安全也是共同安全文化和认同的基础。新报告也提出了欧洲人类安全观的六大要素，即人权的首要性、合法的政治权威、自下而上的方式、有效的多边主义体系、整合区域方法、透明清晰的制度导向。^③通过这些欧洲人类安全报告的起草，欧洲已能熟练地实施欧洲人类安全议程。针对跨国外交政策，欧洲已经把“人类安全”概念作为一种富有生命力的战略话语来应用。^④欧洲人类安全观也为欧洲安全战略提供了另一个有效的视角。

其次是欧洲食品安全战略，其核心是保护消费者的健康和利益，同时也保证欧洲单一市场的良性运作。欧洲食品安全战略有以下内容：(1)安全战略涵盖安全食品、动物与福利以及植物安全领域；(2)即使跨越欧洲内部边境，食品从农场到餐桌的过程也要确保被追踪，这样才能保证贸易的可持续性以及食物选择的多样性；(3)对欧洲内部和进口食品同样实行高标准。^⑤欧盟为统一并协调内部食品安全监管规则，30年来陆续制订了《通用食品法》、《食品卫生法》等20多部食品安全方面的法规，形成了强大的法律体系。2000年初，欧盟发表了《食品安全白皮书》，提出了80多项保证食品安全的基本措施，以及如何应对未来数十年可能存在的问题。这本白皮书也是欧盟及其成员国完善食品安全法规体系和管理机构的基本指导原则。同年，欧盟的食品安全政策经历了名为“从农场到餐叉”(From the Farm to the Fork)的改革。这一改革集中包括了食品监管透明度、危机分析与预防、消费者利益保护，以及安全与高质量商品自由流动等方面。经过改革，欧盟出台了《基本食品安全法》，从食品与喂养安全、预警原则、提高农业产品质量对话、生态评估标签、有机产品生产和标注、可持续性消费、生产和产业计划、食品安全监管人员训练、原产地地理标示与称谓、传统专业担保、农业产品质量绿皮书等角度，详细地勾勒了欧洲食品监管的框架体系；^⑥旨在对食品

① A European Way of Security: The Madrid Report of the Human Security Study Group, 8 November, 2007, http://eprints.lse.ac.uk/40207/1/A_European_Way_of_Security%28author%29.pdf, last accessed on September 7, 2013.

② Ibid. .

③ Ibid. .

④ Mary Martin and Taylor Owen, “The Second Generation of Human Security: Lessons From the UN and EU experience”, *International Affairs*, Vol. 86, 2010, pp.221-224.

⑤ 参见欧盟官方网站, http://europa.eu/pol/food/index_en.htm, last accessed on Spetember 9, 2013.

⑥ http://europa.eu/pol/food/index_en.htm.

安全、动物喂养以及食品卫生进行全面的立法化,同时为科学政策的出台提供基本的建议和参考标准。法律法规的完善促成了欧洲食品管理机构的诞生。欧洲食品管理局(EFSA)于2002年1月28日正式成立。它的主要组成机构包括管理委员会、执行理事及其咨询机构、咨询论坛、科学委员会以及相关专家小组。其主要目的就是提供独立整合的科学意见,让欧盟决策部门面对欧洲食物供给及其潜在风险做出适当的决定,为欧洲公民提供高质量的食物。

再次是人道主义与公民保护,旨在维护人道主义和基本人权。欧盟为维护人道主义和保护公民设置了欧盟委员会人道主义援助与公民保护署(ECHO),以共同应对欧洲及世界其他地方的人道主义灾难。欧盟人道主义援助与公民保护署向饱受人道主义灾难的人民提供帐篷、毯子、食物、药品、医疗器械、水净化系统和燃料等。除了基本的人道主义救助,它们还致力于跨边界的公民保护协调。2013年上半年,欧盟委员会人道主义援助与公民保护署成立了欧洲应急中心(European Emergency Centre)。该中心目前已经成为欧洲公民保护和人道主义援助的重镇。欧盟主导的人道主义援助包括以下几个方面:(1)复原能力援助,帮助个人、团体、区域和国家从暴力、冲突和自然灾害中恢复的能力;(2)危机援助,提供资金购置药品、食品和帐篷等基本物资或资助灾难后重建;(3)食物援助,向饱受灾害和饥饿地区的人们提供安全的食物,直到该地区能够恢复正常的食物供给;或者向那些因人为或无法预料的自然灾害造成的食品暂时短缺提供援助;(4)避难者援助,帮助避难者渡过难关,直到他们能够安全返家或者定居新国度;(5)降低灾害风险,包括灾害预防以及在诸多人道主义方面降低灾害风险等。^①

最后是欧洲健康计划,其核心旨在为欧洲人提供高质量的医疗健康服务、防止疾病蔓延以及推动健康的生活方式、保护人们免受健康威胁的痛苦。欧盟健康行动是以标志性政策文件《共同为健康:2008-2013年欧盟战略方法》(Together for Health: A Strategic Approach for the EU 2008-2013)为主要依托,集中提出了欧盟委员会健康行动的基本原则和行动目标。^② 这些目标主要通过欧洲健康计划(European Health Programme)加以推行。该计划从三个方面补充和支持国家行动:(1)保护和推动健康(包括减少健康医疗的不平等);(2)保护人民免于健康威胁;(3)支持富有活力的健康体

^① http://europa.eu/pol/food/index_en.htm.

^② 《共同为健康:2008-2013欧洲战略》中关于健康政策的基本行动原则包括:(1)基于共同健康准则的战略;(2)健康是最大的财富;(3)健康诸政策;(4)增强欧洲在全球健康中的声音。其基本目标包括:(1)在日益老龄化的欧洲培养健康行为;(2)保护公民免受健康威胁;(3)支持富有活力的健康体系和新技术。详情请参见欧盟官方文件“Together for Health: A Strategic Approach for the EU 2008-2013”,http://ec.europa.eu/health-eu/doc/whitepaper_en.pdf, 2013年9月10日访问。

系和新技术。^①目前的欧洲健康计划主要资助2008年至2013年的欧洲健康项目和活动。其年度目标与2020年欧洲战略的目标相同,即投资健康事业和解决欧洲老龄化问题。2011年11月19日,欧盟委员会又通过下一个三年健康计划提案。该提案认为:“健康不仅仅体现着其自身的意义和价值,也是经济增长的驱动力。只有健康的人口才能够达到完全的经济发展潜力。健康领域也同时被创新和高质量的劳动力所推动。”^②可见,未来的欧洲健康计划注重强调健康生活对欧洲经济增长的重要作用。该提案还展望了2014-2020年欧洲健康计划的基本目标,包括:(1)在欧洲层面建立共同应对机制以解决健康服务方面人力、财力以及促进创新机制实行过程中的资源短缺问题,为创新性、可持续性健康体系作贡献;(2)增加获取医疗专门知识和跨越国界的医疗信息的途径,发展提高医疗健康质量和病患安全的准则和规章来为欧洲公民提供更好的健康和医疗服务;(3)为解决主要的危机隐患(如吸烟、酗酒、肥胖、艾滋病等),在跨界区域内确认、传播和推动有效的医疗实践方式,以防止疾病的蔓延,推动健康的生活方式;(4)为更好地应对健康危机,建立共同的方式和价值观以防止公民受到跨越边界的疾病困扰。^③新的提案将帮助欧盟国家共同克服对健康产生巨大影响的人口和经济挑战,同时,还能促进创新机制的出台和有关健康条款的制定。

事实上,语义学意义和实践学意义上的人类安全观在欧洲的实践是相互贯通、融为一体的。语义学意义上的人类安全观为人类安全治理在欧洲的实践提供了纲领性指导。它所包含的危机管理、军民协调及冲突预防的政策精神与具体实践自然融合。但不难看出,语义学意义上的人类安全观大多出现在高层政治领域,而实践学意义上的安全观的具体操作却大多存在于非传统安全领域。这种不对称性原因有三点:第一,欧洲人类安全观的出现基于欧洲对安全的全面思考,人类安全中的传统要素是欧洲的首要考虑,因此,语义学意义上的安全实践自然会出现在相应的政策文件中;第二,欧洲强大的公民社会使得非传统安全领域的问题备受关注,同时,欧洲安全治理理念中的“自下而上”的治理方式使得低层政治领域的治理找到了合法性的政策导向和政策依据。另外,非传统安全问题的处理直接影响了欧盟的公信力,使得欧盟在政策制定过程中不得不关注低层政治;第三,人类安全概念虽然包含了一系列安全要素,但并不能够代替传统安全问题在欧盟安全议题中的地位。因此,语义学意义上的欧洲话

^① 参见欧盟官方网站:http://europa.eu/pol/health/index_en.htm, last accessed on Spetember 10, 2013。

^② European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Establishing A Health for Growth Programme, the Third Multi-annual Programme of EU Action in the Field of Health for the Period of 2014-2020, http://ec.europa.eu/health/programme/docs/prop_prog2014_en.pdf, last accessed on Spetember 10, 2013。

^③ Ibid..

语短时间内更加关注高层政治领域的安全问题。

四 欧洲人类安全观:批判与思考

欧洲的人类安全观有着怎样的特点?它与其他把“人类安全”纳入决策议程的国家有着怎样的不同?欧洲人类安全观又给世界其他地区的安全治理带来了怎样的思考?本文的最后部分将集中回答这些问题。

首先,欧洲的人类安全观既是一种学术思想,也是一种战略话语。欧洲通过恰当的战略定位实现了人类安全议程。这种人类安全议程的实施,一方面伴随着人类安全概念在欧洲的丰富与扩展,另一方面,也伴随着一系列与人类安全相关的政策的出台和实施,而且后者意义更为重大。虽然有学者强调:“我们需要提出一个合乎时宜的人的安全新概念,以此回应我们人民生活的变化,而不应该将它作为政府的政治工具”^①,但是人类安全概念在欧洲的发展更趋向政策学范畴。通过欧洲人类安全观的塑造,欧洲人把国防与外交、食品监管、人道主义与人权、欧洲公民健康等诸多方面纳入该范畴。从这一点上来说,与日本的“综合安全”^②概念相似。但是日本的“综合安全观”不但有着更为浓重的战略意味,而且仅仅针对本国而言,而欧洲的综合安全观,充分考虑到不同成员国面临的共同问题。同时,欧洲人类安全观的学术意义在于为世界提供了一种思考区域安全的新视角,同时也深入到欧洲公民生活的方方面面。因此,相对于日本的“综合安全”,欧洲的人类安全观具有更加深厚的人文主义色彩和基调。

其次,欧洲人类安全观在“高层政治”领域和“低层政治”领域呈现出并行发展的态势。欧洲人类安全观最初集中体现在欧洲外交与防务政策上。随着欧洲事务的日益复杂化,欧洲人类安全治理理念中的自下而上方式充分发挥了作用,使得欧洲在安全问题上除关注高层政治领域中的人类安全问题外,更加关注非传统安全领域的问题。近年来,与“人的安全”相关的非传统安全领域的话题似乎更引人注目,这与欧洲的自由主义传统密切相关。众所周知,在欧洲的现代政治文化传统中,自由主义一直是一种强劲的思潮。自由主义观念植根于个人主义。个人主义是自由主义思想的本

^① Kanti Bajpai, “Human Security: Concept and Measurement”, 2000, Manuscript.

^② 日本的“综合安全观”有六大目标:(1)进一步加强与美国在其他领域的全面合作;(2)提高日本保卫领土的能力;(3)改善同中国和苏联的关系;(4)保证能源安全;(5)保证粮食安全;(6)应对重大地震。参见 J.W. M. Chapman, R. Drifte and I. T. M. Gow, *Japan's Quest for Comprehensive Security*, London: Frances Printer, 1983, p. 149.

体论核心,是相关道德、政治、经济、文化存在的基础。自由主义为当今欧洲公民社会提供着社会和政治营养。因此,自由主义传统影响着欧洲人对“安全”的判断和思考。谈及“人类安全”这一话题,欧洲人更多地将目光集中在周边的生活和安全上,也更多地关注社会民生的基本问题。另外,随着欧洲一体化步伐逐渐加快,欧洲社会正经历着巨大的变革,并形成了独有的“欧洲社会模式”^①。它强调整个社会共同承担风险,影响了欧洲人对“人类安全”的判断,使得当今的欧洲人类安全观趋向与欧洲社稷民生相关的诸多领域。

再次,欧洲的人类安全观还集中反映了欧洲人渴望建立“欧洲秩序”的愿望和诉求。“国家安全提倡的是国际秩序中的国家中心主义,而人类安全提倡的是以全球公民社会为支撑的、以人民为中心的世界秩序。”^②欧洲人类安全观的提出,意在建立一种以欧洲公民社会为支撑的、以欧洲人民为中心的“欧洲秩序”。这种“欧洲秩序”的建构显然与“欧洲是欧洲人的欧洲”思想不谋而合。冷战后时期,欧洲秩序的建立面临诸多的危机,其中最为典型的便是欧洲一体化过程中的后现代性与俄罗斯表现出来的传统性的冲突。这种冲突最为典型的例子便是2008年举世瞩目的俄格冲突。俄罗斯的存在使得欧盟成员国感到潜在的威胁和恐慌。当欧洲人类安全观被提出后,欧洲更希望通过对“安全”的重新认识来塑造“欧洲秩序”、抵制未来俄罗斯的西进。因此,欧洲的人类安全观在一定程度上反映了欧洲人塑造共同政治认同以便与俄罗斯传统主义相对抗的情绪。

此外,欧洲人类安全观念体现了欧洲区域安全治理(Regional Security Governance)^③的基本精神,也是欧洲区域安全治理的组成部分。欧盟的成立和共同体的深化本身就是欧洲区域治理的重要表现。随着欧洲治理的不断发展,近年来涌现了许多新的治理模式^④。很多学者认为,欧洲开放式协调方法(Open Method of Co-ordination)在欧洲新型治理中具有较为明显的优势。开放式协调方法的理念是,只有通过将所有相关的国家行为体和非国家行为体都纳入协调过程,达成共识并相互监督,才能实现

① “欧洲社会模式是一系列的价值观——整个社会共同承担风险——的总和,包括:控制可能危及社会团结的不平等因素;通过积极的社会干预来保护易受侵害的人群;在产业领域培育协商而非对抗的气氛;为全体人民在社会和经济方面的公民权利提供一个良好的框架。”参见[英]安东尼·吉登斯、帕德里克·戴蒙德、罗杰·里德:《欧洲模式:全球欧洲,社会欧洲》,北京:社会科学文献出版社2010年版,第13页。

② [加]阿米塔夫·阿查亚:《人的安全:概念及应用》,李佳译,杭州:浙江大学出版社2010年版,第117页。

③ 关于“欧洲区域安全治理”,参见Jolyon Howorth,“Security Governance in the EU Space”, in Shaun Breslin and Stuart Croft, *Comparative Regional Security Governance*, Routledge, 2012, pp. 24-43。

④ 近年来,欧洲区域治理涌现了许多新的治理模式,如专门委员会(Comitology)、相互承认、半私人的监管组织(semi-private regulatory)、共同体机构、开放式协调方法等。参见周弘、[德]贝娅特·科勒-科赫主编:《欧盟治理模式》,北京:社会科学文献出版社2008年版,第75-78页。

有效的决策和结果趋同。^① 欧洲安全观体现了欧洲区域安全治理过程中的“开放式协调”。从组织层面来说,欧洲安全观的提出和实施主要是以欧盟为主导。欧盟内部的众多组织机构(如欧盟委员会、欧洲理事会、欧盟中央银行、欧盟法院)为欧洲人类安全观的实践提供了重要的保障和平台。同时,欧洲人类安全观的实践不仅依赖于欧盟旗下各组织之间的协调,而且依托于欧洲的公民社会。因此,虽然欧洲的人类安全观以欧盟为主导,但随着时间的推移,在保持欧盟对欧洲安全事务领导的基础上,各种欧洲内部的非政府团体也会不断融入,从而真正形成开放的协调模式。从社会对话程度而言,欧洲人类安全观的提出增强了欧洲社会不同领域、多元部门的对话与沟通。这种对话和沟通一方面是由安全的不同类别和性质决定的,另一方面则是由欧洲安全治理本身的特征决定的,即开放式协调。从欧洲人类安全观对全球/区域治理的贡献来看,欧洲人类安全观在很大程度上推动了欧洲的区域治理。伴随着全球化时代的到来,全球性问题也如期而至。一些极端恶劣的全球性问题(如恐怖主义、全球疾病)使得全世界面临“全面恐惧”^②,促使了单边主义的盛行。尤其是美国政府把单边主义行动奉为圭臬。但是,单边主义对全球/区域治理构成了严峻的挑战。因为全球/区域治理都是以多边治理为基础的。而欧洲人类安全观的提出及语义学和实践学意义上的应用正好证明了多边主义存在的价值和治理绩效。无论全球治理还是区域治理,多边主义总是最为有效的方法。限制自私动机的单边行动,是多边主义全球治理的精髓,也是欧洲人类安全观向世界发出的呼声。因此,欧洲人类安全观的提出,其理念本身便是区域治理理论的典范。

欧洲的人类安全观作为人类安全理论在欧洲的变体有着丰富的学术内涵和实践意义。它不仅为欧洲思考“安全”问题提供了多元的视角,同时也是建立欧洲认同和进行欧洲区域安全治理的良策。但是欧洲人类安全观能否真正成为欧洲应对安全问题的有效理论和政策建议还十分难说,其主要原因包括以下几个方面:首先,欧洲的人类安全观是人类安全理论的演变和转型,人类安全理论备受攻击和质疑的问题,欧洲人类安全观都或多或少地存在;其次,欧洲人类安全观是欧盟主导的人类安全理念。从理念的构想到实践框架,从语义学意义上的人类安全实践到实践学意义上的人类安全实践,都是欧盟的主导意志。那么,对于非欧盟成员国而言(如丹麦、瑞士和挪威),欧洲人类安全观能否成为共识性理念还很难说。同时,对成员国而言,欧洲人类安全

^① 参见周弘、[德]贝娅特·科勒-科赫主编:《欧盟治理模式》,第77页。

^② “全面恐惧”时代形成了21世纪安全思维的基础。“全面恐惧”由两大要素构成:一是倾向于把恐怖主义看成对世界最为严峻的挑战;二是认为恐怖主义囊括了所有冲突的形式,包括分裂运动和民族解放运动,并把这些威胁看做反恐战争必须解决的问题。参见[加]阿米塔夫·阿查亚:《人的安全:概念及应用》,第122页。

观的法律意义、道德意义以及开明的自由主义也并不一定能够同每个成员国的自身安全定位完全一致。目前来看,欧洲安全观的认同意义远远大于它的应用意义;再次,欧洲人类安全观的理论构架仍然处于初级阶段。也就是说,它仅提出了欧洲关于人类安全的最初构想,对于如何确保人类安全、如何进行安全治理以及欧盟与成员国、非成员国如何协调等问题并没有给出明确答案。正如有学者质疑的那样,欧盟推崇人类安全,不过是“规范性的,而非积极的,是理想主义的,而非务实的。”^①理论的动态性和不成熟性也使得欧洲人类安全观的实用性备受质疑。此外,欧洲人类安全观的提出极易忽视国家在保障安全方面的重要作用。随着欧洲一体化的发展,欧洲人类安全观有可能成为欧盟成员国的普遍共识,这一方面加强了欧洲在安全问题方面的认同,另一方面,有可能导致欧洲成员国自身安全建设方面的缺失;最后,同世界其他地区人类安全观相一致的是,欧洲人类安全观带有浓重的道德说教色彩。如果道德哲学与欧盟在处理人类安全方面的具体措施相冲突(如为维护安全而进行的人道主义干涉、武力制裁等),也会大大降低欧洲安全理念的正义性或合法性。处理好这种冲突同样需要时间和智慧。

(作者简介:宋天阳,中国人民大学国际关系学院国际关系系博士;责任编辑:张海洋)

^① Shahrbanou Tadjbakhsh, “Human Security: Concepts and Implications”, *Les Etudes du CERJ*, September 2005, p. 8.