

# 安理会气候变化与安全辩论： 共识、分歧及其逻辑\*

薄 燕

【内容提要】联合国安理会内气候变化与安全的辩论已经持续十几年之久，但是这些辩论并未达成有关气候变化与安全的普遍性决议。既有的研究文献大多利用安全化理论来描述和解释这个过程，但是缺乏解释力和叙事的完整性。安全化理论的一个重要局限是忽视安全化进程中听众的能动性，因此无法对安理会气候变化与安全辩论的整个进程和结果提供令人信服的解释。作者建立了一个新的比较分析框架，据此对这些辩论的逐字会议记录进行了较为完整的分析，并提出辩论中其实存在着两种话语实践，代表着对气候变化的安全风险和应对途径的两种认知和逻辑，而不仅仅是安全化的途径和逻辑。从政策的角度看，安理会内气候变化与安全辩论虽然存在有限的共识，但面临着巨大的认知差异、话语竞争和逻辑分歧，通过具有约束力的普遍性决议的政治可行性较低，以《联合国气候变化框架公约》为基础的全球气候变化治理机制是应对气候变化问题的最具权威性、合法性、普遍性和专业性的治理安排。中国作为安理会常任理事国，不仅应维护该机制的主渠道地位，也应在安理会气候变化与安全辩论中发挥更大作用。

【关键词】安理会；气候变化与安全辩论；安全化；发展与气候变化

【作者简介】薄燕，复旦大学国际关系与公共事务学院教授（上海 邮编：200433）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2023.02.005

【中图分类号】D815;P467 【文献标识码】A 【文章编号】2095-574X(2023)02-0110-24

\* 2022年7月，国际关系学院主办了“国际安全视角下的地球安全”国际学术研讨会，本文系作者提交给该会议的论文。本文亦是国家社会科学基金重点项目“碳中和视域下中国参与全球气候治理的制度性挑战及对策研究”（项目编号：21AZD123）、教育部人文社科规划基金项目“中国在全球气候治理中的角色成长及其逻辑研究”（项目编号：21YJAGJW001）的阶段性成果。作者感谢《国际安全研究》审稿专家提出的修改建议，文责自负。

联合国安理会内气候变化与安全的辩论已经持续十几年之久。英国最早于2007年4月在安理会就气候与安全问题上发起了首次公开辩论（安理会第5663次会议），德国则于2011年7月发起了第二次公开辩论（安理会第6587次会议）。<sup>①</sup>自2018年以来，安理会几乎每年都举行有关气候变化与安全的辩论。<sup>②</sup>在2021年年底举行的安理会第8923次会议上，爱尔兰和尼日尔提出了一项气候变化与安全问题的决议草案，呼吁将“气候变化对于（国际）安全的影响”纳入安理会管理冲突的战略以及维和行动或政治任务中，还要求联合国秘书长将与气候相关的安全风险列为预防冲突的“核心工作”。在对决议草案的投票表决中，15个安理会成员国中的12个投出赞成票，俄罗斯投出否决票，中国在投票中弃权。<sup>③</sup>因此，关于气候变化与安全问题的决议草案未能获得通过。这标志着安理会气候变化与安全辩论虽持续十几年，仍然没有通过具有约束力的普遍性决议。

安理会气候变化与安全辩论有两个基本背景：一是现有的全球气候变化治理机制力度不够。虽然以《联合国气候变化框架公约》（以下简称“《公约》”）为基础的全球气候变化治理机制确立了基本原则、规则和行动框架，但是国家减缓行动的力度仍然与治理目标之间存在巨大差距。二是气候变化与安全的关系越来越密切，应对全球气候变化问题的紧急性和迫切性增强。一些国家尝试将气候变化与安全问题上安理会议事日程，通过具有约束力的普遍性决议，提高应对气候变化问题的优先性、强制性和有效性。但同时，发起这些辩论往往被解读为发达国家试图摆脱在气候变化问题上的历史责任，是抛弃“共同但有区别的责任和各自能力”原则的举动。

---

① 安理会第5663次会议，见联合国安理会会议记录查询系统网址 <https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/meetings-records>（以下安理会会议记录皆可通过此网址查询，不再一一注明）；安理会第6587次会议。

② 2018年7月11日瑞典发起了关于“理解和应对与气候相关的安全风险”的辩论（安理会第8307次会议）；2019年1月25日，多米尼加共和国发起了关于“应对气候相关灾害对国际和平与安全的影响”的公开辩论（安理会第8451次会议）；尼日尔于2020年9月17日发起了关于“环境退化的人道主义影响及和平与安全”的公开辩论（安理会部长级视频会议S/2020/929）；2021年2月23日英国发起了关于“通过缓解和恢复能力建设应对气候相关的国际和平与安全风险”的公开辩论（安理会视频会议S/2021/198）；2021年爱尔兰发起了“维护国际和平与安全：气候安全”的公开辩论（安理会第8864次会议）；2021年尼日尔发起了“恐怖主义和气候变化背景下的安全”的公开辩论（安理会第8923次会议）。

③ 安理会第8923次会议，S/PV.8923，2021年，见联合国安理会文件查询系统网址 <https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/documents>（以下安理会决议或主席声明皆可通过此网址查询，不再一一注明）。

既有的研究大多运用安全化理论分析安理会气候变化与安全辩论的进程。但是为什么旷日持久的气候变化与安全辩论并没有通过任何具有约束力的普遍性决议？导致这种局面的深层原因是什么？会员国之间存在怎样的分歧？安全化理论似乎难以对上述问题作出令人信服的解释。通过确立一个新的比较分析框架，本文分析了 2007—2021 年安理会气候变化与安全辩论的逐字会议记录，提出辩论中会员国之间的分歧实际上反映了应对气候变化安全风险的两类话语实践，代表着应对气候变化安全风险的两类认知、两类路径和两类逻辑。

本文的研究意义体现在两个方面。从理论上讲，指出了利用安全化理论描述和解释安理会气候变化与安全辩论这一典型案例的局限性，认为该理论实际上假设辩论中只有施动者的言语一行为是重要的，忽视了安全化进程中听众所具有的能动性，为此本文确立了一个更具适用性的比较分析框架。从政策的角度看，对安理会气候变化与安全辩论的分析表明，该辩论面临着巨大的认知差异、话语竞争和逻辑分歧，因此难以通过具有约束力的普遍性决议。以《公约》为基础的全球气候变化治理机制是该领域最具权威性、合法性、普遍性和专业性的治理安排。中国作为安理会常任理事国不仅要积极维护《公约》的主渠道地位，也要考虑如何在安理会气候变化与安全辩论中发挥更大的影响和作用。

本文以下分为四个部分。第一部分在分析安全化理论局限性的基础上，确立了一个新的比较分析框架；第二部分归纳了会员国在安理会气候变化与安全辩论中的有限共识和核心分歧；第三部分进一步分析了这些核心分歧背后应对气候变化安全风险的不同路径和逻辑；结论指出了安理会气候变化与安全辩论的前景及应对气候变化安全风险的当务之急。

### 一 气候变化与安全：安全化理论的局限性

在气候变化与安全问题的研究领域，主导的理论范式是安全化理论。安全化的基本含义是安全化施动者通过言语一行为，对某个问题重新定义和贴上标签，将其界定为影响特定政治群体的存在性威胁，并使听众接受，从而使其超越常规的政治进程，使紧急措施和行动成为应对这种威胁的正当手段。<sup>①</sup> 将某个问题安全化的根本目的是提高应对该问题的紧急性和迫切性。据此，气候变化的安全化可以界定为

---

<sup>①</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jap De Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 7.

特定的行为主体通过将气候变化问题界定为安全问题,将气候变化的负面影响界定为国际社会或者国家的存在性威胁,从而使其超越常规的政治进程,使紧急措施和行动成为应对气候变化威胁的正当手段。

从既有的研究文献看,很多学者依据安全化理论分析安理会气候变化与安全辩论进程,但他们对于安理会内气候变化与安全辩论的分析大多集中在早期阶段,叙事的完整性和准确性都需要提高。例如有的学者通过考察 2007 年安理会关于气候变化和安全问题的第一次辩论,以及一些国家的国家安全报告将气候变化视为“威胁”的说法,来佐证气候变化安全化的发生。<sup>①</sup>有的学者则认为,如果将气候变化的安全化理解为把气候变化视为一种生存威胁,需要采取“紧急行动”,那么通过考察安理会和英国的案例,会发现气候变化安全化的整个过程并未完成。<sup>②</sup>这些研究缺乏对整个进程的持续关注,没有涵盖较为新近的发展情况。还有的学者认为气候变化成功安全化进程要经历三个阶段,即“安全化施动者通过话语行为凸显气候变化的存在性威胁”;“国际社会成员普遍认可气候变化问题是一个安全问题”;“国际社会针对气候安全问题形成新的国际规范”。<sup>③</sup>这种分析框架把《巴黎协定》的达成视为气候变化问题得以安全化的标志,显然背离了安全化理论的含义和初衷。

安全化理论的基本逻辑是通过将某个问题界定为安全问题,将紧急措施视为合法选择,旨在提高应对该问题的迫切性、紧急性和有效性。依据这种理论的分析模式,一些国家被界定为安理会内气候变化安全化的“施动者”,另一些国家被界定为气候变化安全化进程中的听众;气候变化安全化的结果取决于施动者的言语一行为和听众的接受度。<sup>④</sup>通过分析 2007—2021 年安理会气候变化与安全辩论的逐字会议记录,可以发现气候变化安全化的施动者在辩论中确实采用了符合社会惯例的“安全语法”。例如,法国在 2018 年的安理会辩论发言中,既有“断言”(“气候变

① Alan Dupont, “The Strategic Implications of Climate Change,” *Survival*, Vol. 50, No. 3, 2008.

② Katie Peters, “Disasters, Climate Change, and Securitisation: The United Nations Security Council and the United Kingdom’s Security Policy,” *Disasters*, Vol. 42, No. S2, 2018; Jeroen Warner and Ingrid Boas, “Securitization of Climate Change: How Invoking Global Dangers for Instrumental Ends Can Backfire,” *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 37, No. 8, 2019.

③ 董勤:《气候变化安全化对国际气候谈判的影响及中国的应对》,《阅江学刊》2018年第1期,第74-76页。

④ Shirley V. Scott, “The Securitization of Climate Change in World Politics: How Close Have We Come and Would Full Securitization Enhance the Efficacy of Global Climate Change Policy?” *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 21, No. 3, 2012.

化的影响正在使国际不稳定的风险倍增”)，也有“警告”（“这是一项紧急任务，因为每拖延一天都会使威胁变得更糟”）和“要求”（“我们的共同责任是正面应对这一生死存亡的挑战，并利用我们掌握的所有手段处理这个问题”），同时也有支持所提出的断言和/或警告的证据和/或理由（“从萨赫勒到中东，在世界许多地区这已经成为严酷现实。然而，它也威胁许多现在稳定、但将来可能受到气候变化影响的其他地区，以我们无法阻止的方式影响各国和社会的稳定”）。<sup>①</sup> 面对这些标准的安全化“言语—行为”，听众为什么不接受呢？根本原因在于这种分析模式只强调安全化施动者及其言语—行为的重要性，并假设听众只有一种选择——接受或者不接受施动者的言语—行为。具体到气候变化与安全领域，就意味着气候变化安全的实现只有一种路径，一种逻辑，因此难以深刻解释辩论中出现的分歧及其原因。

听众在这个过程中并不是被动的倾听者，而是具有较大的主观能动性。听众不仅可能不接受安全化施动者的言语行为，还能提出自己界定问题的方式和应对途径，展现完全不同的逻辑，从而体现出更多的主动性。在各国参与安理会辩论的国际政治背景下更是如此。因此，我们的分析框架试图从安全化理论暗含的施动者的主导性和听众的被动性中走出来，对等地考察不同行为主体在气候变化与安全辩论中运用的话语、框定问题的方式，以及这些话语背后的逻辑和政策含义。

安理会内气候变化与安全辩论过程中已经出现了应对气候变化安全风险两种话语实践。为了考察这两种话语实践，可以从四个维度进行比较分析。首先，从行为主体的角度看，特定话语实践的倡导者有哪些？哪些国家的立场相同或相近？哪些国家持有不同的立场？其次，从问题的角度看，不同的国家如何具体认识和确定气候变化的威胁和气候变化问题的性质？如何认识气候变化与安全的关系？再次，从应对途径的角度看，哪种国际机制应该在气候变化与安全领域发挥首要的权威作用？安理会是否应该以及怎样在气候变化与安全领域发挥重要作用？最后，从逻辑的角度看，针对气候变化与安全问题的不同话语实践及其应对路径是建立在怎样的逻辑基础上的？

通过上述框架比较和研究不同国家的辩论发言，可以分析不同国家如何框定气候变化的安全风险、所认定的恰当的国际组织或者国际机制以及有效的措施和行

---

<sup>①</sup> 安理会第 8307 次会议，S/PV8307，2018 年。



动，并辨析这些不同的话语实践所蕴含的内在逻辑和政策含义，从而更好地分析、解释和预测不同国家的共识和分歧。

## 二 安理会气候变化与安全辩论：有限共识和核心分歧

安理会气候变化与安全辩论的主要发起者是英国、德国、法国等欧洲国家，美国的立场时有变化，但在拜登执政后积极推动该进程。一些小岛屿国家由于极高的脆弱性，也推动气候变化与安全辩论。很多国家包括中国、俄罗斯、印度和南非等，对此持反对或者非常谨慎的态度。由于五大常任理事国对是否能够通过相关的决议拥有否决权，因此本文重点分析这些国家的话语实践。

辩论围绕着两个方面进行：第一，气候变化对国际社会、国家和区域安全造成了什么威胁？第二，安理会是否应该在气候变化与安全方面发挥作用以及应该发挥怎样的作用？这些问题在历次辩论中反复出现，虽存在共识，但分歧更加明显。

### （一）有限共识

几乎所有参加会议的国家和国际组织都认识到，气候变化已经和将要对自然系统和社会系统造成巨大的负面影响，从而带来安全风险。然而，这些会议并未达成任何具有约束力的普遍性决议，只在 2011 年的安理会第 6587 次会议后通过了一份主席声明。该声明的核心内容包括：一是确认联合国大会和经济及社会理事会负责处理可持续发展问题，包括气候变化问题；重申《公约》是应对气候变化的重要工具，并回顾《公约》的各项条款，包括确认气候变化的全球性质要求所有国家根据其共同但有区别的责任、各自的能力及社会和经济条件，尽可能广泛地开展合作，一起作出适当有效的国际反应。二是重申其根据《联合国宪章》（以下简称“《宪章》”）承担的维护国际和平与安全的首要责任，强调制定预防冲突战略的重要性，并请联合国相关机构酌情根据各自的任务，进一步努力审议和处理气候变化问题，包括它可能对安全产生的影响。三是指出安理会的关切是，气候变化可能产生的不利影响长此以往可能会加剧国际和平与安全目前面临的某些威胁；一些国家，特别是低地小岛屿国家因海平面上升丧失领土，可能产生安全问题。为此，安理会指出，“在安理会审议的涉及维护国际和平与安全的事项中，当气候变化可能引起的安全问题促成冲突，给执行安理会的任务带来挑战或危及巩固和平进程时，冲突分析和背景资料，特别是关于这一问题的分析和资料，甚为重要。为此，安理会请秘书长确保他给安理会

## 安理会气候变化与安全辩论：共识、分歧及其逻辑

的报告中有此类背景资料”。<sup>①</sup>

该主席声明是安理会第一项，也是 2007—2021 年唯一一项关于气候变化与安全的主题成果。然而多年来，该主席声明的执行情况并不理想，部分原因是秘书处难以落实这一要求。更重要的是，该主席声明虽然经安理会正式会议通过，并作为安理会正式文件印发，但不具有法律约束力。

此外，安理会关于非洲局部地区及其他地区的相关决议确认了气候变化等因素对地区稳定的不利影响，表明会员国在这些方面具有共识。安理会 2017 年 3 月 31 日通过了第 2349 号决议，强调各国政府和联合国需要就乍得湖流域气候和生态因素的不利安全影响制定适当的风险评估和风险管理战略，“确认气候变化和生态变化等因素对该地区稳定的不利影响，包括缺水、干旱、荒漠化、土地退化和粮食不安全……”。<sup>②</sup> 该决议关于气候变化与安全的表述方式成为此后安理会几个有关非洲问题成果的范本，但具体表述方式依区域或国家而异。

此外，安理会还认识到气候变化对西非地区、索马里、马里、苏丹、南苏丹、中非共和国、刚果民主共和国等地稳定的负面影响。安理会 2018 年 3 月通过的关于索马里冲突的第 2408 号决议指出，“认识到气候变化、生态变化和自然灾害等因素对索马里的稳定产生不利影响，包括干旱、荒漠化、土地退化和粮食不安全的不利影响，强调各国政府和联合国需要针对这些因素制定适当的风险评估和风险管理战略”。<sup>③</sup> 2018 年 6 月 28 日，安理会第 8298 次会议通过的关于马里局势的第 2423 号决议指出，“认识到气候变化、生态变化和自然灾害等因素对马里稳定的不利影响，包括干旱、荒漠化、土地退化和粮食不安全，强调马里政府和联合国需要针对这些因素制定适当的风险评估和风险管理战略”。<sup>④</sup>

2021 年，安理会首次在关于非洲以外国家的决议中包含了气候变化。这也是一个重要的发展。2021 年 1 月 29 日，安理会通过了延长联合国驻塞浦路斯维持和平部队任期的第 2561 号决议，提及了“气候变化的负面影响”；<sup>⑤</sup> 2021 年 5 月 27 日，安理会通过了延长联合国伊拉克援助团任期的第 2576 号决议，指出“认识到气候变化、生态变化和自然灾害等因素的不利影响可能导致荒漠化和干旱，

---

① 安理会主席声明，S/PRST/2011/15，2011 年，<https://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sdoc/2011/sprst15.html>。

② 安理会第 2349 号决议，S/RES/2349，2017 年。

③ 安理会第 2408 号决议，S/RES/2408，2018 年。

④ 安理会第 2423 号决议，S/RES/2423，2018 年。

⑤ 安理会第 2561 号决议，S/RES/2561，2021 年。

不利于伊拉克的人道主义局势和稳定，强调伊拉克政府需在联合国应伊拉克政府请求而提供的支持下开展全面的风险评估，采取切实行动适应或缓减气候变化和生态变化构成的挑战”。<sup>①</sup>

## （二）核心分歧

在安理会气候变化与安全辩论中，有两个核心分歧。

### 1. 气候变化对安全的影响是什么，特别是如何确认气候变化与冲突的关系

欧美等发达国家虽然也认同气候变化对自然系统和社会系统的负面影响，但它们更强调两点：一是气候变化对国际安全或者集体安全的影响。在安理会 2007 年的首次气候变化和安全问题会议上，主持会议的英国外交大臣玛格丽特·贝克特（Margaret Beckett）指出，气候变化已经成为一个安全问题，但并非狭义的国家安全问题，而是“在一个脆弱又日益相互依存的世界中，关系着我们集体安全的问题”。<sup>②</sup> 美国在第 8864 次会议上也指出，“通过同意这一问题属于安理会讨论的范围，我们还将向国际社会发出一个明确的信息，即气候变化对我们的集体安全具有严重影响”。<sup>③</sup> 美国还在第 8923 次会议上强调：“气候变化对每个大陆每个国家的每个人都是一个挑战。气候危机是一场安全危机。这是对国际和平的威胁。”美国甚至提出，“现在是我们停止辩论气候危机是否对国际和平与安全构成威胁的时候了。这场辩论结束了。对非洲大陆的影响是显而易见的。气候危机与我们的集体安全之间的深刻而严重的联系也是显而易见的”。<sup>④</sup>

二是强调气候变化与冲突的紧密关系，认为气候变化是冲突的倍增器，是一个地缘政治问题。英国在第 6668 次会议上指出，“我们不妨将流行病、跨国有组织犯罪、移徙和气候变化的不利影响等问题视为可能导致争端或可能加剧摩擦的因素，……干旱、饥荒和荒漠化等气候变化因素会加剧不安全和冲突”。<sup>⑤</sup> 英国在第 8307 次会议上还指出，气候变化将造成冲突和不稳定等后果。<sup>⑥</sup> 法国则认为，因气候变化和环境退化而深受其害的人数与日俱增。极端气候事件常常最为明显，气

① 安理会第 2576 号决议，S/RES/2576，2021 年。

② “Security Council Holds First-ever Debate on Impact of Climate Change on Peace, Security, Hearing over 50 Speakers,” April 17, 2007, <http://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm>.

③ 安理会第 8864 次会议，S/PV.8864，2021 年。

④ 安理会第 8923 次会议，S/PV.8923，2021 年。

⑤ 安理会第 6668 次会议，S/PV.6668，2011 年。

⑥ 安理会第 8307 次会议，S/PV.8307，2018 年。



## 安理会气候变化与安全辩论：共识、分歧及其逻辑

气候变化的影响正在使国际不稳定的风险倍增。<sup>①</sup> 法国在 8864 次会议上还指出，气候变化正日益成为危机和安全风险的倍增因素。粮食无保障、生态环境遭到破坏、资源枯竭、被迫迁徙、社区间紧张局势加剧都是气候变化的后果。因此，“为气候而战，不仅是为环境而战，也是为和平与安全而战。这是一个地缘政治问题”。<sup>②</sup>

其他国家则对此持有不同的观点。中国在第 5663 次会议上提出，气候变化可能具有一定的安全影响，但它本质上是一种可持续发展问题。<sup>③</sup> 在第 8144 次会议上，中国指出：“贫困、欠发展等冲突根源性问题远未解决，恐怖主义、气候变化、难移民问题、重大传染性疾病等非传统安全威胁持续蔓延，给全球治理提出了更高要求。”<sup>④</sup> 这意味着中国将气候变化看作是一种非传统安全问题。2021 年，中国进一步指出，气候与安全之间的关系十分复杂，“比较明确的是，同气候变化这一宏观概念相比，环境退化、旱涝灾害、粮食短缺、资源分配不公等，是可能引发紧张和冲突的更加现实和直接的因素。从气候变化到安全风险，到底有什么样的传导机理，目前还远远没有搞清楚。分析气候因素对安全风险的驱动作用，一定要结合具体情况具体分析，才有可能得出有现实意义的结论”。中国不回避对这个问题的严肃探讨，但强调要避免把气候变化问题“泛安全化”。<sup>⑤</sup>

很多发展中国家持有类似的观点。例如印度代表指出：“虽然气候风险在一些特定情况下显而易见，但……气候变化与安全之间的联系是复杂和偶然的，对此仍然有争议。”<sup>⑥</sup> 77 国集团和不结盟运动也不愿意将气候变化视作安全威胁，认为应当将气候变化看作可持续发展问题。

俄罗斯虽然认为“气候变化对各国都构成严重威胁”，但是主张“气候变化不是国际安全范畴内的普遍挑战”。<sup>⑦</sup> 俄罗斯在第 8864 次会议上表示，对于气候变化安全的讨论应“仅限于特定国家或地区背景”；<sup>⑧</sup> 在第 8923 次会议上指出，恐怖主义与气候变化之间的直接联系尚不清楚。每个国家或地区都需要单独看待，也需要

① 安理会第 8307 次会议，S/PV.8307，2018 年。

② 安理会第 8864 次会议，S/PV.8864，2021 年。

③ 安理会第 5663 次会议，S/PV.5663，2007 年。

④ 安理会第 8144 次会议，S/PV.8144，2017 年。

⑤ 《中国常驻联合国代表张军大使在安理会气候与安全问题决议草案表决后的解释性发言》，中国外交部网站，2021 年 12 月 13 日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt\\_673036/ds\\_673038/202112/t20211214\\_10469312.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/ds_673038/202112/t20211214_10469312.shtml)。

⑥ 安理会第 8307 次会议，S/PV.8307，2018 年。

⑦ 安理会第 8307 次会议，S/PV.8307，2018 年。

⑧ 安理会第 8864 次会议，S/PV.8864，2021 年。

结合其他往往更重要的因素来看待。<sup>①</sup>

## 2. 安理会是否应该以及怎样应对气候变化的安全威胁

首先,关于安理会是否应该负责应对气候变化的安全威胁,各国的意见并不一致。英法美都主张安理会应该对气候变化与安全问题采取行动。英国在安理会第 6668 次会议上提出,安理会讨论的三个问题——跨国有组织犯罪、大规模流行性疾病和气候变化——都是同国际和平与安全有关的问题,都是可能引发现代冲突的各种政治、经济或社会变革的驱动因素。所有这三个问题都可能将现有的紧张或压力转化为不稳定或暴力。因此负有维护国际和平与安全责任的安理会应该审议这些问题。<sup>②</sup>英国首相鲍里斯·约翰逊(Boris Johnson)在 2021 年 2 月的安理会高级别辩论会议上提出:“联合国安理会也必须采取行动。因为气候变化是一个地缘政治问题,与环境问题一样重要。安理会要成功地在全球范围内维持和平与安全,就必须激发整个联合国机构和组织迅速和有效的反应。”<sup>③</sup>

法国则表示,“在其授权范围内,安理会不能忽视全球变暖对国际安全造成的威胁”;<sup>④</sup>“应该将气候变化的影响充分纳入安理会的预防冲突办法”。<sup>⑤</sup>在安理会第 8923 次会议上,法国强调“这是一场环境斗争,也是一场争取国际和平与安全的斗争。这就是为什么安理会应该处理与气候变化有关的威胁,因此,安理会必须能够更好地评估和处理气候变化对国际和平与安全的影响,并就其议程上的问题,逐个区域和逐个主题得出所有必要的结论”。<sup>⑥</sup>

美国在 2007 年安理会第一次气候变化与安全的辩论中鲜有贡献,但在 2011 年的第二次辩论中,美国常驻联合国代表苏珊·赖斯(Susan Rice)极力支持将气候变化作为对国际和平与安全的威胁并交由安理会进行处理。<sup>⑦</sup>拜登政府积极支持安理会在气候安全问题上发挥作用,主张将气候变化和安全的内容纳入安理会的一些成果中。在 2021 年 2 月 23 日的公开辩论中,美国宣布:“美国将与我们志同道合

① 安理会第 8923 次会议, S/PV.8923, 2021 年。

② 安理会第 6668 次会议, S/PV.6668, 2011 年。

③ 《安理会辩论:气候破坏是危机的放大器和倍增器》,联合国网站,2021 年 2 月 23 日, <https://news.un.org/zh/story/2021/02/1078582>。

④ 安理会第 5663 次会议, S/PV.5663, 2007 年。

⑤ 安理会第 8307 次会议, S/PV.8307, 2018 年。

⑥ 安理会第 8923 次会议, S/PV.8923, 2021 年。

⑦ Shirley V. Scott, “The Securitization of Climate Change in World Politics: How Close Have We Come and Would Full Securitization Enhance the Efficacy of Global Climate Change Policy?” *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 21, No. 3, 2012.

## 安理会气候变化与安全辩论：共识、分歧及其逻辑

的同事密切合作，将安理会的注意力集中在气候危机及其对国际和平与安全的后果上。”<sup>①</sup> 美国还提出，“必须停止辩论气候危机是否属于安理会的议题，而是要问安理会如何利用其独特的权力来应对气候对和平与安全的负面影响”，<sup>②</sup> 并认为安理会有责任确保它以及秘书处拥有必要的工具和数据来应对 21 世纪和平与安全面临的规模最大和增长最快的威胁之一。<sup>③</sup>

中国在辩论的早期阶段并不主张安理会介入气候变化领域。在第 5663 次会议上，中国代表表示，发展中国家认为“在安理会讨论气候变化问题并不能为各国在应对气候变化方面提供帮助，而且安理会也很难帮助受气候变化影响的发展中国家寻找到更有效的适应措施。安理会的介入并不会对达成普遍接受的提案产生帮助”。<sup>④</sup> 中国提出，应该充分理解和尊重这种合理的关切，“本次会议的讨论应被视为一个例外，既不会产生结果文件，也不会产生后续行动”。<sup>⑤</sup>

在此后的辩论中，中国指出，会员国应根据《宪章》和相关文件授权，按照联合国机构的职能和分工，妥善处理和应对气候变化相关问题。<sup>⑥</sup> 中国进一步强调，《公约》和《巴黎协定》是气候变化国际合作的主渠道，构成了最权威的平台。共同但有区别的责任和各自能力原则和公平原则是全球气候变化治理的基石。因此“必须坚持将《公约》和《巴黎协定》作为这方面工作的主要渠道，必须尊重所有国家在气候变化问题上平等发言的权利。安理会作为取代国际社会集体决策的论坛是不适当的”。<sup>⑦</sup>

俄罗斯则对英法美等国的主张持坚决反对的态度。在第 8307 次会议上，俄罗斯指出，“安理会正在处理气候问题，将立即带来一个转折点。这是一种危险的幻觉和明显的欺骗。……安理会既没有专门知识，也没有工具制定行之有效的解决方案，切实解决气候变化问题。……联合国各机关都必须在自己的责任领域内开展工

---

① 《安理会辩论：气候破坏是危机的放大器和倍增器》，联合国网站，2021 年 2 月 23 日，<https://news.un.org/zh/story/2021/02/1078582>。

② 安理会第 8864 次会议，S/PV.8864，2021 年。

③ 安理会第 8923 次会议，S/PV.8923，2021 年。

④ 安理会第 8923 次会议，S/PV.8923，2021 年。

⑤ “Security Council Holds First-ever Debate on Impact of Climate Change on Peace, Security, Hearing over 50 Speakers,” April 17, 2007, <http://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm>。

⑥ 安理会第 8307 次会议，S/PV.8307，2018 年。

⑦ 《中国常驻联合国代表张军大使在安理会气候与安全议题决议草案表决后的解释性发言》，中国外交部网站，2021 年 12 月 13 日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt\\_673036/ds\\_673038/202112/t20211214\\_10469312.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/ds_673038/202112/t20211214_10469312.shtml)。

作。……持续不断地将这一重要问题作为一个安全问题来处理，不可挽回地破坏了我们共同寻求解决这一问题的进程”。在2019年的会议上，俄罗斯又强调，根据《宪章》，安理会的宗旨是迅速应对国际和平与安全面临的严峻挑战，因此，安理会审议气候变化未免过分，甚至适得其反。<sup>①</sup>

其次，会员国在安理会如何具体应对气候变化与安全的问题上也存在分歧。在第8923次会议上，英国指出，联合国系统需要全面报告气候与安全之间的联系，以便掌握最佳信息，为安理会决定提供信息，并认为安理会反恐恐怖主义委员会执行局在这方面具有明确的作用，应继续审查恐怖主义发展和繁荣的条件和环境。因此，英国支持爱尔兰等国2021年12月向安理会提交的决议草案。<sup>②</sup>美国在第8864次会议上主张联合国特派团应将气候变化的影响纳入其规划和执行工作。<sup>③</sup>美国还明确表示：“只有安理会能够确保将气候变化的安全影响纳入预防与缓解冲突、维持和平、建设和平、减少灾害和作出人道主义反应这些至关重要的工作中。”<sup>④</sup>

虽然中国近些年来并非主张安理会在气候变化与安全问题上无所作为，但中国强调，安理会根据《宪章》规定的任务和现有议程，需要在参与讨论和解决气候与安全问题的方式和程度上作出正确的决定。<sup>⑤</sup>在第8864次会议上，中国指出，鉴于冲突国家缓解和适应气候变化的能力不足，安理会可将重点放在针对具体国家的议程项目下减少气候变化风险，并根据当地局势动员起来，国际社会更多地投入资源，支持联合国专门机构帮助冲突国家更好地应对挑战。中国特别指出，必须避免将全面解决气候问题作为解决所有问题的关键，必须避免将其纳入维持和平行动的任务，以免影响安理会有效履行其任务的能力，避免重复努力。<sup>⑥</sup>中国还指出，安理会要做的不是政治作秀。“如果有些国家真的重视气变问题，就应该支持安理会运用自身独特的权威，建立监督机制，推动发达国家履行义务，确保承诺落实到位。如果要请秘书长采取行动，就应该任命一位负责监督气候融资、推

① 安理会第8451次会议，S/PV.8451，2019年。

② 安理会第8923次会议，S/PV.8923，2021年。

③ 安理会第8864次会议，S/PV.8864，2021年。

④ 安理会第8923次会议，S/PV.8923，2021年。

⑤ 安理会第8864次会议，S/PV.8864，2021年。

⑥ 《中国常驻联合国代表张军大使在安理会气候与安全议题决议草案表决后的解释性发言》，中国外交部网站，2021年12月13日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt\\_673036/ds\\_673038/202112/t20211214\\_10469312.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/ds_673038/202112/t20211214_10469312.shtml)。

动技术转让的特使，而不是听任承诺只停留在口头上，这才是最紧迫、最重要的问题。”<sup>①</sup>

俄罗斯反对在维和行动或特别政治任务中纳入气候变化，认为这将是气候议程的灾难性政治化，因为维和人员缺乏应对气候变化的专业知识，其结果也将适得其反，<sup>②</sup> 并会导致国际社会远离统一和真正的全球合作，而这种全球合作正是《巴黎协定》和《公约》的目标。<sup>③</sup> 此外，俄罗斯认为，气候变化只是导致特定国家人民的经济和社会状况更加困难的众多因素之一。对于气候变化的安全后果，俄罗斯主张仅针对具体国家和区域事项讨论这一问题，并且依靠经核实的科学数据，还要考虑到每一具体事件的全貌。<sup>④</sup>

### 三 不同路径背后的不同逻辑

安理会气候变化与安全辩论中各会员国的分歧是明显的。这些分歧实际上代表着两种路径：一种是气候变化的安全化路径；另一种是以发展定义气候变化威胁和实现气候变化安全的路径。这两种路径受到不同的逻辑支撑。

#### （一）气候变化的安全威胁：不同的逻辑起点

如何界定气候变化对安全的威胁是相关辩论的逻辑起点。几乎所有国家都认同气候变化对自然系统和社会系统带来的巨大风险。但如果仅限于此，安理会似乎就没有太大的必要性介入气候变化治理领域了，因为应对这种风险正是以《公约》为基础的国际机制的重要目标之一。因此，在气候变化与安全的辩论中，一些会员国的一个基本逻辑是将气候变化与暴力冲突联系起来，以此作为气候变化问题进入安理会议程的“通行证”。但是无论在学术研究还是实践中，气候变化与暴力冲突的关系问题，尚不存在普遍的共识。

一些学者认为气候变化会导致暴力冲突。例如环境与安全学者托马斯·霍默·狄克逊（Thomas F. Homer-Dixon）将气候变化可能导致的资源竞争和大规模移

---

① 《中国常驻联合国代表张军大使在安理会气候与安全议题决议草案表决后的解释性发言》，中国外交部网站，2021年12月13日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt\\_673036/ds\\_673038/202112/t20211214\\_10469312.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/ds_673038/202112/t20211214_10469312.shtml)。

② 安理会第8864次会议，S/PV.8864，2021年。

③ 安理会第8923次会议，S/PV.8923，2021年。

④ 安理会第8864次会议，S/PV.8864，2021年。



民描述为冲突的驱动因素。<sup>①</sup> 这种观点的基本逻辑是，气候变化通过从地方到全球的多重联系与其他风险因素联系在一起。它对水、粮食和能源等自然资源造成压力，威胁到关键基础设施和供应网络的运作，引发生产损失、价格上涨和金融危机。在受影响最严重的区域热点地区，气候变化和当地环境退化可能加剧贫困和饥饿，同时破坏社会生活条件和政治稳定。它会加剧移民和冲突局势。<sup>②</sup> 此外，由于一些国家的领土完整受到威胁（例如由于海平面上升），移民问题会日益凸显，对可用资源的竞争和种族紧张局势就会发生，并预计将升级。因此，气候变化可以被视为威胁的倍增因素，增加了冲突的可能性，包括暴力冲突。<sup>③</sup>

一些学者新近的研究还指出，随着气候向更高的气温或更极端降雨的转变，个人之间的暴力及人群间冲突的频率会上升，因此预计到 2050 年，气候变化带来的一个重大后果是更高频率的人类冲突。但这些学者也承认，他们所做的假设是基于过去的人群如何对气候变化作出反应，人们并不可能知道未来的人群是否会以同样的方式作出反应。<sup>④</sup>

正如研究气候变化与冲突的权威学者艾迪恩·萨勒汉（Idean Salehyan）指出的那样，大部分学者现在都同意气候变化会对冲突行为产生影响，但是迄今为止，对于气候变量——不管是单独还是联合其他因素——如何或者为什么影响暴力冲突并不存在共识。<sup>⑤</sup> 在一篇对 12 位著名社会学家访谈的文章中，作者得出的结论是，“气候与冲突的联系存在明显的不确定性”，对这些联系“无论是通过农业、经济冲击、灾害还是移民”而产生都“了解有限”；<sup>⑥</sup> “气候变化在迄今为止最具影响

---

① Thomas F. Homer Dixon, “Terror in the Weather Forecast,” *The New York Times*, April 24, 2007, <https://homerdixon.com/terror-in-the-weather-forecast/>.

② Jürgen Scheffran and Antonella Battaglini, “Climate and Conflicts: The Security Risks of Global Warming,” *Regional Environmental Change*, Vol. 11, 2011.

③ Thomas F. Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton: Princeton University Press, 1999; Patrick Huntjens and Katharina Nachbar, “Climate Change as a Threat Multiplier for Human Disaster and Conflict: Policy and Governance Recommendations for Advancing Climate Security,” The Hague Institute for Global Justice, Working Paper 9, May 2015.

④ Lauren Morello, “Warming Climate Drives Human Conflict: Temperature and Rainfall Extremes Linked to More Frequent Feuds and Wars,” *Nature*, August 1, 2013, <https://www.nature.com/articles/nature.2013.13464.pdf>.

⑤ Idean Salehyan, “Climate Change and Conflict: Making Sense of Disparate Findings,” *Political Geography*, Vol. 43, 2014, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S09622629814000997>.

⑥ Katharine J. Mach and Caroline M. Kraan, “Science-policy Dimensions of Research on Climate Change and Conflict,” *Journal of Peace Research*, Vol. 58, No. 1, 2021, p. 169.

## 安理会气候变化与安全辩论：共识、分歧及其逻辑

力的冲突驱动因素排行榜上排名靠后”。<sup>①</sup> 也正因为如此，肯·康卡（Ken Conca）指出，“虽然冲突建模者同意几个背景因素的重要性，但没有一个单一的、一致同意的‘基础模型’可以简单地添加与气候相关的因素”。<sup>②</sup> 可以说，气候变化与冲突之间的关系错综复杂，尚未在学理上得到很好的理解。

一些研究检验了气候变化与冲突之间的经验关系。红十字国际委员会 2020 年发布了一项有关气候变化与冲突双重影响的报告——《当雨水变为沙尘：理解并应对武装冲突和气候及环境危机对民众生活所造成的多重影响》。报告基于在伊拉克南部、马里北部和中非共和国内陆地区的研究编写而成，探究了民众面临冲突与气候风险时的调整适应方法，以及在缺乏充分支持的情况下，如何被迫对生活方式作出重大调整，开辟新的生计来源，或彻底搬离家园。报告指出，在最易受到气候变化影响的 20 个国家中，大部分国家都在经历战争。预计到 2050 年，每年将有 2 亿人需要国际人道主义援助，是现在的两倍。<sup>③</sup>

另一些学者则质疑气候变化与冲突之间脆弱和模糊的联系。<sup>④</sup> 挪威奥斯陆和平研究所的政治学家霍尔瓦德·布豪格（Halvard Buhaug）表示，最新的研究并没有改变他认为气候与冲突之间的联系是脆弱的观点。他发现，尽管非洲气候明显变暖，但在过去几十年中，非洲的主要冲突有所减少，这与最新研究和早期类似研究所描绘的趋势背道而驰。<sup>⑤</sup>

进一步看，一些研究表明，气候变化是否诱发或加剧暴力冲突，取决于发生地的政治和社会经济条件。一些学者发现“人类发展水平较低的国家特别容易受到自然灾害和武装冲突的影响”，并认为有效的体制和治理机制对于预防气候引发的冲

---

① Katharine J. Mach, Caroline M. Kraan, W. Neil Adger et al., “Climate as a Risk Factor for Armed Conflict,” *Nature*, Vol. 571, No. 7764, 2019.

② Ken Conca, “Is There a Role for the UN Security Council on Climate Change?” *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol. 61, No. 1, 2019.

③ 红十字国际委员会：《当雨水变为沙尘：理解并应对武装冲突和气候及环境危机对民众生活所造成的多重影响》，[https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file\\_plus\\_list/cn-4487-when-rain-turns-to\\_dust.pdf](https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/cn-4487-when-rain-turns-to_dust.pdf).

④ Halvard Buhaug, “Climate not to Blame for African Civil Wars,” *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 107, No. 38, 2010; Mathieu Couttenier and Raphael Soubeyran, “Drought and Civil War in Sub-Saharan Africa,” *The Economic Journal*, Vol. 124, No. 575, 2014.

⑤ Lauren Morello, “Warming Climate Drives Human Conflict: Temperature and Rainfall Extremes Linked to More Frequent Feuds and Wars,” *Nature*, August 1, 2013, <https://www.nature.com/articles/nature.2013.13464.pdf>.

突非常重要。<sup>①</sup>一份经验研究概要的发现是,与气候变化有关的暴力冲突是存在的,特别是在人口增长率高、发展水平低、经济增长慢、民主程度适中、政治不稳定以及周边先前存在紧张局势的地区。<sup>②</sup>还有学者研究了叙利亚、苏丹和摩洛哥的案例,指出最能解释苏丹和叙利亚冲突的生态驱动因素,是反映执政精英意识形态和偏好的政策决定,而不是气候变化的直接作用。而摩洛哥的情况则表明,健全的政策削弱了冲突与环境驱动因素之间的联系。<sup>③</sup>

各国从逻辑和经验的视角对气候变化与冲突之间的关系有着不同的认识,因此它们在安理会气候变化与安全辩论中倡导的路径并不一致。英法美等国坚持安全化路径,把气候变化看作引发或加剧冲突的倍增器,甚至在气候变化与冲突之间建立了直接的因果关系。它们的逻辑明确而直接,即气候变化引起不可预测的极端天气,使得贫困地区的粮食和水等重要资源更加稀缺,稀缺引发绝望,绝望导致暴力冲突。同时,它们把气候变化引发暴力冲突看作是对国际和平与安全的普遍威胁。

但是中国等国家并不接受英法美等国的这个逻辑起点,坚持发展路径,指出虽然气候变化可能会加剧安理会议程上特定局势下的冲突,但缺乏证据表明气候变化与冲突之间存在直接因果关系。中国认为气候变化与安全风险之间的传导机理存在模糊性,强调可能引发紧张和冲突的更加现实和直接的因素。中国同时指出,并非安理会议程上的所有国家都因气候变化而陷入战争和混乱。俄罗斯则直接驳斥了安全化路径的逻辑起点和因果机制,指出“有人正试图将日益恶化的社会经济和政治局势归咎于气候因素。由此得出的结论是,气候变化是对总体安全的威胁,然而宣传这一想法的人通常并不努力提供科学合理的具体细节或明确解释与气候问题相关的安全、冲突、威胁或稳定概念。这些词语在非常笼统的意义上被使用,同时却

---

① Jürgen Scheffran et al., “Disentangling the Climate-conflict Nexus: Empirical and Theoretical Assessment of Vulnerabilities and Pathways,” *Review of European Studies*, Vol. 4, No. 5, 2012.

② Tobias Ide et al., “The Climate-Conflict Nexus: Pathways, Regional Links, and Case Studies,” in Hans Günter Brauch et al., eds., *Handbook on Sustainability Transition and Sustainable Peace*, 2016, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-43884-9>; Adrien Detges, “Climate and Conflict: Reviewing the Statistical Evidence—A Summary for Policymakers,” March 2017, [https://climate-diplomacy.org/sites/default/files/2020-10/CD%20Report\\_Quant\\_201705%20Detges%20adelphi%20Climate%20and%20Conflict.pdf](https://climate-diplomacy.org/sites/default/files/2020-10/CD%20Report_Quant_201705%20Detges%20adelphi%20Climate%20and%20Conflict.pdf).

③ Marwa Daoudy, “Rethinking the Climate-Conflict Nexus: A Human-Environmental-Climate Security Approach,” *Global Environmental Politics*, Vol. 21, No. 3, 2021.

要求我们承认高度抽象的联系”。<sup>①</sup>

在现实中，气候变化确实对非洲部分地区和国家的稳定和安全造成了不利影响，例如乍得湖流域、西非地区、索马里、马里和苏丹等。安理会通过的几份决议分别确认了气候变化、生态变化和自然灾害等因素对这些地区稳定的不利影响。这意味着所有安理会常任理事国都认同在地区和国别层次上气候变化与冲突之间的密切关系，并支持安理会在国别议题下处理气候变化与安全问题。但是中国和俄罗斯都反对在国际层面把气候变化视为普遍的安全威胁，或是在气候变化与冲突之间建立简单的因果关系，而是倾向于从具体局势入手处理气候变化问题，研究有针对性的应对办法。

进一步看，对于坚持发展路径的国家来说，气候变化本质上是一个可持续发展问题，它更为重大的威胁在于对自然系统和社会系统造成广泛的负面影响，包括极端天气事件的频发、海平面的上升、被迫移民、粮食歉收等。更重要的是，气候变化风险呈现复杂化趋势，多种灾害复合并发且影响多个系统，同时风险还会在不同行业、不同领域、不同区域之间进行传导。如热浪与干旱的复合并发同时对农作物生产、农民身体健康和劳动力等造成影响，从而导致粮食产量下降，进而影响农民家庭收入，并导致食品价格上升，这使得风险从粮食安全领域传导至经济社会领域。<sup>②</sup> 政府间气候变化专门委员会（IPCC）2022年2月发布的评估报告所总结的8类代表性关键风险（包括低海拔沿岸、陆地和海洋生态系统、关键基础设施、生活标准、粮食安全、水安全以及和平和迁移性风险）之间都存在着非常复杂的相互作用，使得管理这些风险愈发困难。<sup>③</sup> 因此对坚持发展路径的国家来说，气候变化的风险是复合性的、复杂的、相互联动和传导的，是在发展中产生并需要在发展中解决的。而安全化路径过于强调和锁定在气候变化与冲突问题上，将导致过于狭窄的议程和由“紧急情况 and 例外的逻辑”来定义的实践路径。这是与气候变化带来的巨大风险不匹配的。

### （二）安理会在气候变化与安全问题上的恰当性

安全化路径把气候变化界定为对国际安全的普遍威胁，并在气候变化与冲突之

<sup>①</sup> 安理会第8307次会议，S/PV.8307，2018年。

<sup>②</sup> 《IPCC第六次评估报告第二工作组报告系列解读》，中国气象局网站，2022年3月10日，[http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqxxw/2011xqxyw/202203/t20220310\\_593032.html](http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqxxw/2011xqxyw/202203/t20220310_593032.html)。

<sup>③</sup> 《IPCC第六次评估报告第二工作组报告系列解读》，中国气象局网站，2022年3月10日，[http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqxxw/2011xqxyw/202203/t20220310\\_593032.html](http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqxxw/2011xqxyw/202203/t20220310_593032.html)。

间建立因果联系,而安理会又是维护国际和平与安全的首要机构,因此认为气候变化与安全应该成为安理会议程上的重要问题。但发展路径不仅质疑气候变化与冲突之间的因果关系,也质疑安理会本身在气候变化与安全问题上的恰当性。具体来说,可以区分为合法性、正当性、专业性和有效性。

在合法性方面,安全化路径认为应对气候变化问题处在安理会的权限范围内,发展路径的观点则不同。《宪章》是评估安理会能否在气候变化和安全方面发挥作用的基本依据。《宪章》第一章第一条表明“联合国之宗旨为:一、维持国际和平及安全”。《宪章》关于安理会职权的第二十四条第一款指出,“为保证联合国行动迅速有效起见,各会员国将维持国际和平及安全之主要责任,授予安理会,并同意安理会于履行此项责任下之职务时,即系代表各会员国”。但《宪章》并没有对“国际和平与安全”的确切含义和性质作出具体规定。《宪章》第七章第三十九条指出,安理会应断定任何和平之威胁、和平之破坏、或侵略行为之是否存在,并应作成建议或抉择依第四十一条及第四十二条规定之办法,以维持或恢复国际和平及安全。这意味着安理会有权决定什么构成对国际和平与安全的威胁。然后,它有权根据第四十一条(不使用武力的措施)和第四十二条(使用武力的措施)行使其权力,以解决这一威胁。实际上,安理会的程序是通过一项决议,该决议(1)确定某一特定局势对和平与安全构成威胁;(2)确认纠正这种情况所需的步骤;(3)授权使用第四十一条和/或第四十二条的权力来实现这些步骤。

安理会的重要使命还在于其预防冲突的工作,即需要了解并应对可能加剧冲突风险的严重挑战。《宪章》序言指出了联合国“免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸”的决心。关于争端之和平解决的第六章第三十四条指出,安理会得调查任何争端或可能引起国际摩擦或惹起争端之任何情势,以断定该项争端或情势之继续存在是否足以危及国际和平与安全之维持。在这里,“争端”和“情势”这两个词的含义也是模糊的。

正是由于《宪章》相关条款含义的模糊性,会员国对于气候变化问题是否对国际和平造成威胁,应对气候变化是否符合安理会授权存在分歧。对于安全化路径来说,安理会在确定对国际和平与安全的威胁时拥有广泛的酌处权;安理会的相关议程和程序可以用来应对气候变化对安全的威胁,而第三十四条提到的“争端”和“情势”无疑也可以包括气候变化问题。此外,安理会的实践似乎也支持了安全化路径的这一观点。2014年9月18日安理会通过第2177号决议,“认定非洲埃博拉病



## 安理会气候变化与安全辩论：共识、分歧及其逻辑

毒暴发的空前程度对国际和平与安全构成威胁”。<sup>①</sup> 这似乎意味着，将气候变化视为一种安全威胁，符合安理会根据第三十九条行使酌处权的做法。

但是，坚持发展路径的国家从《宪章》和安理会本身的权限出发指出，安理会的首要任务是维护国际和平与安全，不能随意扩展安理会权限，使安理会议程“泛安全化”。即使安理会参与应对气候变化问题，也应该谨慎决定其程度和方式。坚持发展路径的国家还指出，安理会在气候变化领域缺乏广泛代表性。安理会是一个只有 15 个会员国的机构，而气候变化是一个典型的全球性问题，其相关决策应该由所有国家参与。《公约》有 197 个缔约方，显然比安理会更具普遍性。因此，中国认为关于气候变化的讨论应当在所有缔约方参与的框架内进行，而安理会并不允许广泛参与决策，同时也无法产生广泛接受的提案。<sup>②</sup> 俄罗斯也提出，气候变化应该在联合国所有会员国的参与下加以研究，将其列入安理会议程无济于事，因为安理会成员数目有限。<sup>③</sup> 南非则强调，安理会有限的会员国数目以及具体的和平与安全重点，意味着它不可能是处理气候变化问题的适当论坛。<sup>④</sup>

从公平性来看，安全化路径强调气候变化对安全的威胁并主张安理会介入进来，但是未指明谁应对气候变化问题负责，也没有提供因果逻辑和伦理逻辑来证明气候变化安全化进程的正当性。以《公约》为基础的全球气候变化治理机制已经确立了重要的公平原则和共同但有区别的责任和各自能力原则，它们使得该机制区别对待发达国家和发展中国家，照顾各国实际国情，尊重各国特别是发展中国家的差异，帮助发展中国家，特别是非洲国家和小岛屿国家应对气候变化。但是在安理会气候变化与安全的辩论中，发起者显然对气候变化的责任和公平问题避而不谈。因此，中国强调，共同但有区别的责任原则是不可动摇的基石。无论是在哪个平台、从哪个角度讨论和处理气候问题，都不能背离这一基本原则。发展中国家特别是非洲国家和小岛屿国家，面对着气候变化带来的特殊困难和处境，发达国家有责任帮助它们加强能力建设，增强经济社会韧性。而 2021 年的决议草案对上述这些重要问题都没有涉及，这显然没有把握住讨论这一问题的方

---

① 安理会第 2177 号决议，S/RES/2177，2014 年。

② “Security Council Holds First-ever Debate on Impact of Climate Change on Peace, Security, Hearing over 50 Speakers,” April 17, 2007, <http://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm>.

③ 安理会第 8923 次会议，S/PV.8923，2021 年。

④ 安理会第 8451 次会议，S/PV.8451，2019 年。

向，有失公平。<sup>①</sup>

从专业性来看，气候变化是一个对科学评估要求极高的领域，具有高度的科学性、专业性，需要专门知识的支撑。安全化路径倾向于将其作为一个地缘政治问题和安全问题列入安理会议程，但发展路径认为安理会既没有专门知识，也没有必要的工具和机制来制定行之有效的解决方案，切实解决气候变化问题，因此很难帮助受气候变化影响的发展中国家找到更为有效的适应性措施。<sup>②</sup>此外，安理会决议的重要特点是强制性，但用来处理国际和平与安全威胁的程序和解决方法，不一定适合应对与气候有关的风险和灾害，因为通过强制行动不能实施减缓和适应战略。<sup>③</sup>因此，俄罗斯针对美国等国的提议强调，维和人员既没有相关的专门知识，也没有必要的工具来提出可行的气候变解决方案，因此将气候因素纳入维持和平和特别政治任务会适得其反，因为（气候变化）专家已经完成了这一领域的必要研究并接受了必要的培训，但和平与安全方面的专家却没有。针对后者的技能培训课程是不够的。<sup>④</sup>

在有效性方面，安全化路径希望将气候变化定义为国际安全问题和地缘政治问题，引起国际社会的更多关注，从而投入更多资源来提高应对气候变化的迫切性和紧急性。但是，这样做的结果也可能适得其反。

其一，气候变化与安全问题的高度政治化可能加剧紧张和分歧。在气候变化的国际辩论中加入对冲突问题的讨论以及安理会的安全化进程，引起了部分国家的政治担忧，甚至导致部分国家间的分歧和紧张，并形成政治障碍，阻碍气候变化应对进程。<sup>⑤</sup>这从会员国在安理会气候变化与安全辩论的发言中可以清晰看出。俄罗斯指出，不惜一切代价、持续不断地在安理会议程上提出气候变化是对国际和平与安全的威胁，给本已复杂和敏感的讨论带来了完全不必要的政治色彩。这种做法还可能人为地简化处理问题的方式，这反过来又可能导致片面或徒劳的解决方案，无助于加强全球稳定。因此，将气候变化问题纳入安理会议程对安理会没有任何好处，

---

① 《中国常驻联合国代表张军大使在安理会气候与安全决议草案表决后的解释性发言》，中国外交部网站，2021年12月13日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt\\_673036/ds\\_673038/202112/t20211214\\_10469312.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/ds_673038/202112/t20211214_10469312.shtml)。

② 安理会第8307次会议，S/PV.8307，2018年。

③ 安理会第8451次会议，S/PV.8451，2019年。

④ 安理会第8864次会议，S/PV.8864，2021年。

⑤ Yan Bo, "Securitization and Chinese Climate Change Policy," *Chinese Political Science Review*, Vol. 1, No. 1, 2016.

## 安理会气候变化与安全辩论：共识、分歧及其逻辑

在这种情况下，误解和重复将大量存在。<sup>①</sup>

对很多发展中国家来说，如果安理会作出有关气候变化与安全的普遍性决议，意味着安理会可以采取强制性措施来执行这项决议，而这会带来政治风险。首先，这可能会被某些西方国家利用而作为它们发起军事行动、干预他国内政的借口。其次，安理会一旦介入并监督各国应对气候变化的强制措施的执行情况，就可能冲击很多发展中国家非常珍视的不干涉内政原则和主权原则。<sup>②</sup>一些发展中国家还担心，将气候变化问题带入国际安全领域进行讨论，将为发达国家摆脱历史责任、拒不履行承诺提供新的借口。

其二，气候变化与安全的辩论没有实际推动气候变化合作和冲突问题的解决。到目前为止，安理会对气候变化与安全问题的辩论，似乎并没有在实质上推动国际层面和国家层面应对气候变化的努力，没有实质性地推动联合国多边气候谈判突破僵局。不仅如此，对于气候变化可能导致冲突的过分关注，可能会忽略气候变化带来的其他广泛影响，并限制政策选择范围，降低国际合作的可能性。对此，中国强调，武断地认为气候变化是人类唯一的安全挑战，并不是科学的态度，对于应对气候变化国际合作和有效解决冲突都没有好处，反而会分散注意力，产生负面影响。<sup>③</sup>而在俄罗斯看来，（气候变化的）安全化路径也可能最终使国家陷入竞争，因为从安全角度思考通常会产生过度军事化的问题解决方案，而这些问题本质上需要非军事反应来解决。<sup>④</sup>此外，维和人员任务的扩大可能导致额外的行政和财政费用，并可能损害蓝盔部队执行任务的效力。<sup>⑤</sup>

总之，安理会的气候变化和安全辩论中确实出现了两种认知、两种路径、两种逻辑（参见表 1）。它们对气候变化的安全含义和安理会应对气候变化与安全问题的恰当性问题持有不同的观点，并对气候变化安全风险的化解持有不同的政策主张。发展路径不仅不接受安全化路径的逻辑起点和逻辑推演，还提出了替代性的概念和路径，提供了因果逻辑和伦理逻辑，因此从本质上不同于安全化路径。

---

① 安理会第 8864 次会议，S/PV.8864，2021 年。

② Ken Conca, "Is There a Role for the UN Security Council on Climate Change?" *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol. 61, No. 1, 2019, p. 9.

③ 《中国常驻联合国代表张军大使在安理会气候与安全议题决议草案表决后的解释性发言》，中国外交部网站，2021 年 12 月 13 日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt\\_673036/ds\\_673038/202112/t20211214\\_10469312.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/ds_673038/202112/t20211214_10469312.shtml)。

④ 安理会第 8307 次会议，S/PV.8451，2018 年。

⑤ 安理会第 8864 次会议，S/PV.8864，2021 年。

表 1 气候变化与安全两种逻辑

两种路径	气候变化的安全含义	安理会应对气候变化与安全问题的机构恰当性	政策含义	两种逻辑
气候变化的安全化路径	气候变化对自然系统和社会系统的负面影响；气候变化是冲突的倍增器，是对国际安全的普遍性威胁	应对气候变化与安全符合安理会维护国际和平与安全、预防冲突的权限；安理会享有酌处权；安理会的实践支持其应对气候变化	安理会应将气候变化与安全列为持续性议题；安理会应通过气候变化与国际安全的普遍性决议；将气候变化问题纳入安理会相关工作	遵循安全化的逻辑：将气候变化问题界定为安全问题，安理会应当发挥重要作用，以提高紧急性和迫切性
气候变化的发展路径	气候变化对自然系统和社会系统的负面影响；气候变化与安全风险之间的因果机制尚不明确；气候变化确实影响到某些地区或国家的稳定和安全，但不是国际安全的普遍性威胁；气候变化本质上是发展问题	质疑安理会在气候变化与安全领域领域的合法性、正当性、专业性、有效性	在国别议程项目下讨论气候变化与安全；不支持安理会通过气候变化与国际安全的普遍性决议；《公约》等是应对气候变化问题的首要国际机制	反映气候变化的发展逻辑：以发展界定气候变化的威胁，以发展应对气候风险，通过大幅减排最终实现气候变化安全

资料来源：作者自制。

## 结 论

2007—2021 年，安理会关于气候变化与安全的辩论持续了十几年时间，但仅形成了有限共识，并未达成具有约束力的普遍性决议。会员国在辩论中显示出明显而深刻的分歧。这种分歧表现在两个核心问题上：一是气候变化是否因为促发冲突而成为国际和平与安全的普遍威胁；二是安理会是否应该以及如何应对气候变化与安全问题。

通过分析这些辩论的逐字会议记录，本文发现各会员国在气候变化与安全问题上持有两种认知，采取了两种路径，遵循了两种逻辑。英法美等国是安理会内气候变化与安全辩论的推动者，它们基本遵循了一种“安全化”的逻辑，即主张通过扩展安全的概念，强调气候变化对国际安全的普遍威胁，尤其是作为冲突倍增器的威胁性，以使此议题获得进入安理会议程的通行证，并强调为应对气候变化与安全问题需要采取紧急措施，即推动安理会通过气候变化与国际安全的普遍性决议，并将

## 安理会气候变化与安全辩论：共识、分歧及其逻辑

---

气候变化纳入安理会预防冲突、建设和平、维和行动等任务中。

中国等国家并不认同气候变化安全化的路径及其逻辑，俄罗斯则完全反对这种路径和逻辑。一个重要原因是气候变化与安全风险特别是冲突之间的机理在逻辑和经验上都没有得到很好的验证，并非安理会议程上的所有国家都因气候变化而陷入战争和混乱。安理会也没有必要的专门知识、机制或工具、公平原则来应对气候变化，因此，不能简单地将解决气候变化问题作为解决安全问题的关键。况且将气候变化纳入维持和平行动的任务，不仅影响安理会有效履行其任务的能力，也会影响以《公约》为基础的全球气候变化治理机制发挥作用。中国还进一步强调，在讨论气候变化和安全问题时，无论平台或角度如何，都不应忽视一个非常基本的事实：发达国家必须认真履行其国际义务和承诺。

作为一种替代性路径，发展路径主要遵循了以发展来界定气候变化问题的安全含义并以发展谋求实现气候安全的逻辑。中国认为，气候变化是自工业革命以来人类可持续发展模式的产物，只有在绿色转型和可持续发展的进程中，这个问题才可能得到根本解决。应对气候变化冲击最根本的办法，是大幅减少温室气体排放直至最终实现净零排放。在这方面，共同但有区别的责任原则是不可动摇的基石。中国将气候变化定义为发展问题和非传统安全问题，主张在可持续发展框架内采取整体办法来应对气候变化，最终依靠实现共同发展来解决气候变化可能导致的安全风险问题。在国际层次强调《公约》在解决全球气候变化问题上的首要地位，而不主张安理会作为应对气候变化问题的主要机制，主张国际社会要树立“共同、综合、合作、可持续”的新安全观，妥善处理与气候相关的安全风险。<sup>①</sup>

虽然存在共识，但是由于存在两种不同的路径和逻辑，各国的分歧将长期存在。与其说安理会气候变化与安全辩论体现的是安全化施动者与听众的关系，不如说是两种气候变化安全范式的竞争。因为气候变化的发展路径不仅不接受气候变化安全化的逻辑，还提供了替代性的起点、概念、路径和逻辑，并导向了不同的政策含义。进一步看，与其说气候变化安全化施动者的言语行为很大程度上决定了气候变化安全化成功与否，毋宁说各会员国框定气候变化问题的不同方式、不同的发展阶段、基本国情、优先议程和安全理念的差异，从根本上决定了它们在辩论中的不同观点和不同逻辑。

未来，安理会内气候变化与安全的辩论还会继续进行。在气候变化与安全的问题

---

<sup>①</sup> 安理会第 8451 次会议，S/PV.8451，2019 年。



题上,既不能坚守传统安全概念的做法,也不能过分扩展安全概念的边界。因此两种路径应该进一步探讨弥合分歧的可能性,但这将是一个长期的过程。对于安全化路径来说,在未来的辩论中需要从逻辑上和经验上证明气候变化是否和如何影响国际和平问题,并将其作为判断该议题是否进入安理会议程的标准,也需要进一步回应安理会在气候变化与安全问题上的恰当性问题。否则逻辑的简单化使其很难提供有效的政策处方,并会使安理会在应对气候变化安全问题上处于两难境地。对于发展路径来说,需要进一步重视气候变化对具体国家和地区产生的不利安全影响及其可能的外溢后果。即使气候变化不是引发冲突的首要原因或推动因素,它与一系列潜在的紧张因素夹杂在一起,也可能会加剧冲突。因此应该进一步考虑安理会在不谋求取代《公约》机制权威性的前提下,与不同国际机制合作的可能性和可行性。从气候变化的本身特点和风险的复杂性及复合性出发,既然整合的和系统的方式是应对气候变化问题的恰当方式,安理会就应该是整个解决方案的一部分,包括加强对与气候变化相关的安全风险进行分析,加强与会员国、区域组织、民间社会和研究界的伙伴关系,应对气候变化加剧的地区安全威胁问题。

当前,全球特别是发展中国家正在从包括新冠肺炎疫情、经济危机及力争实现可持续发展目标等多重挑战中艰难复苏。与此同时,席卷全球的极端天气事件进一步表明应对气候变化问题的迫切性和紧急性正在增强,气候变化继续考验着国际社会的知识储备、治理机制和应对策略。为了提高全球气候变化治理的有效性,当务之急是发达国家应率先提高减缓行动力度,履行气候资金承诺。应当照顾各国实际国情,尊重各国特别是发展中国家的差异,帮助加强发展中国家,特别是非洲国家和小岛屿国家的适应和减缓能力、管理能力和融资能力。

中国作为安理会常任理事国,在加强本国气候变化治理能力的同时,应坚持《公约》的主渠道地位,同时注重在安理会气候变化与安全辩论中及时回应相关国家的关切,进一步阐明应对气候变化与安全问题的逻辑,增强主动性,在提高应对气候变化问题紧迫性和有效性的国际合作中发挥更大的作用和影响。

【来稿日期: 2022-07-06】

【修回日期: 2022-10-10】

【责任编辑: 李水生】

[Keywords] Turkey, second Nagorno-Karabakh conflict, the situation in the Caucasus, window of opportunity, political opportunity structure, regional security

[Authors] ZENG Xianghong, Professor, Institute for Central Asian Studies, School of Politics and International Relations, Lanzhou University; WANG Haoyu, Student, School of Politics and International Relations, Lanzhou University (Lanzhou, 730000).

## 81 **Climate Security and Hegemonic Maintenance: Global Promotion of the US Climate Security Strategy**

LI Xinlei

[Abstract] As early as the beginning of the 21st century, the potential threat of climate change was first captured by the US military and intelligence agencies, and then entered the US government's security agenda. Due to the efforts made by the Democratic administrations of Obama and Biden, the United States has formed a relatively complete climate security strategy. With the increasing impact of climate geopolitics on the world landscape, the United States begins to regard global promotion of its climate security strategy as an important means to comprehensively enhance the US military, economic, institutional and discourse hegemony in the global process of low-carbon transformation. The Biden administration has fully embedded the response to the climate crisis into the US domestic and foreign policies, and spared no efforts to promote its global climate security strategy in a variety of ways like creating consensus on the climate crisis among its allies, launching NATO's climate security framework, consolidating the US Army's climate resilience and promoting its military deployment in climate geography-sensitive areas across the globe, expanding the US-led green technology alliance and clean energy supply chain, enhancing its leadership of agenda setting and scientific discourse in global climate security governance, strengthening military cooperation on dealing with global climate risks, as well as promoting sustainable infrastructure standards in line with climate security and human rights rules under the Indo-Pacific framework. However, this expansion path featuring "national security first" in global climate security participation is difficult to strike a balance between national security objectives and human security objectives and highlights the tension between US national climate security and global climate security. Coping with climate crisis calls for comprehensive consideration of the rights and interests of developing countries so as to promote a balanced, coordinated and inclusive new order of global climate security governance based on the "development-security" concept.

[Keywords] climate security, the United States' strategy, hegemonic maintenance, climate geopolitics, global climate security governance

[Author] LI Xinlei, Researcher, Institute of Contemporary Socialism, Shandong University; Professor and Doctoral Supervisor, School of Political Science and Public Administration, Shandong University (Jinan, 250100).

## 110 **Debates on Climate Change and Security in the UN Security Council: Convergence, Divergence and the Underlying Logic**

BO Yan

[Abstract] Although the debates on climate change and security in the UN Security Council have lasted for more than a decade, no universal resolution on climate change and security has been reached so far. Most of the existing research literature tends to

use the securitization theory to describe and explain this process, which lacks both explanatory power and narrative integrity. This paper points out that the securitization theory cannot provide a convincing explanation for the process and results of the Security Council's debates on climate change and security due to its ignoring of the initiative of the "audience" in the securitization process. Therefore, this paper attempts to establish a new framework for comparative analysis, in which a more complete analysis could be made via the verbatim proceedings of these debates. It argues that there are actually two discourse practices in the debates representing two kinds of cognition and logic concerning security risks and countermeasures against climate change rather than just the pathway and logic of securitization. From the perspective of policy, although there exists limited consensus in this prolonged debate, deep divergences on climate change and security and different logic behind them as well as discourse competition, especially among the permanent members of the Security Council, lead to the low political feasibility of adopting a binding universal resolution. The global climate change governance regime based on the United Nations Framework Convention on Climate Change remains to be the most authoritative, legitimate, universal, and professional international institutional response to the issue of climate change. As a permanent member of the Security Council, China should not only maintain the regime's status as the main channel, but also play a greater role in the debates on climate change and security in the Security Council.

[Keywords] Security Council, debates on climate change and security, securitization, development and climate change

[Author] BO Yan, Professor, School of International Relations and Public Affairs, Fudan University (Shanghai, 200433).

## 134 **Probing into the Transmission Mechanism of Climate Change and Violent Conflict from the Perspective of Vulnerability**

LIU Jingwen

[Abstract] Climate change affects the possibility of violent conflict through direct or indirect ways, thus the causal transmission mechanism between climate change and violent conflict needs to be further explored. This paper tends to probe into the transmission mechanism between climate change and violent conflict from the perspective of vulnerability. Considering the complex and interwoven natural and social factors, as well as the independence and multiplicity of the links, the paper describes a three-level climate-conflict transmission mechanism and emphasizes the structural position of vulnerability in the composite transmission mechanism between climate change and violent conflict. Vulnerability is elaborated in this paper from such four aspects as ecology, economy, society and politics and its important role in the climate-conflict transmission mechanism is also fully analyzed. Climate change is an exogenous trigger of violent conflict, and vulnerability, as an endogenous social factor, serves as a protective screen against climate-conflict risks. Increased vulnerability will weaken the barrier function of the country against risks of violent conflict and give rise to a significant increase in climate-conflict risks.

[Keywords] climate change, climate conflict, vulnerability, climate security, violent conflict

[Author] LIU Jingwen, Ph.D. Candidate, School of International Studies, Peking University (Beijing, 100871).

(本期英文编辑: 张国帅 高静)