

# 气候变化安全化成功了吗？

——基于联合国安理会相关会议的分析\*

薄 燕 周逸江\*\*

**【内容提要】** 自2007年至2021年，气候变化与安全成为联合国安理会辩论的持续性议题，是国际层次的气候变化的安全化进程的核心部分。评估安理会的气候变化的安全化进展情况具有重要的理论意义和实践价值。本文在反思哥本哈根学派安全化理论的基础上，细化和完善了成功安全化的评估指标及其影响因素，并将这一分析框架适用于对安理会气候变化与安全会议的分析，得出的结论是：国际层次的气候变化的安全化进程历经十几年，在存在性威胁的共识形成方面取得重要进展，但从紧急措施和单元间关系两个评估指标来看，进展程度有限，并未成功。本文还对影响气候变化的安全化进程的因素进行了剖析。虽然哥本哈根学派强调的言语行为确实重要，但是气候变化的安全化进程的结构因素更具有决定性力量。

**【关键词】** 气候变化的安全化；哥本哈根学派；安全化理论；联合国安理会；全球气候治理

**【Abstract】** Climate change and security has become a continuous issue on the agenda of the UN Security Council since 2007, which is the core part of the international climate change securitization. To assess the progress of climate securitization is important both theoretically and practically. By reflecting the Copenhagen School's securitization theory, this paper refines and improves the analytical framework of assessing successful securitization and the influencing factors, and then applies it to the analysis of meetings on climate change and security in the Security Council. It finds that although climate securitization has achieved some important progress in the past decade, mainly in the consensus on existential threat of climate change, it is still far away from success at the angle of the other two indicators. Furthermore, the influencing factors leading to the limited progress of climate securitization are figured out.

**【Key Words】** Climate Change Securitization, Copenhagen School, Securitization Theory, UN Security Council, Global Climate Governance

\* 本文系2021年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)、2021年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)的阶段性成果。

\*\* 薄燕,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士生导师;周逸江,同济大学政治与国际关系学院,特聘助理教授。

## 引 言

气候变化传统上被视为一种发展问题和环境问题，但是自 21 世纪以来，越来越多的国际关系行为体意识到气候变化带来的安全威胁，倾向于将气候变化问题作为一种安全问题，并将紧急政策和措施作为必要的政策选项，旨在进一步提高应对该问题的迫切性和紧急性。

气候变化的安全化问题可以区分为国家层次和国际层次。一些国家，如美国，澳大利亚和欧洲国家在国家层面采取了一些举措，推进气候变化的安全化。而在国际层次，气候变化的安全化主要集中在联合国系统。自 2007 年 4 月联合国安理会就气候与安全问题举行首次正式会议和公开辩论以来，已经举行多次会议。在新冠疫情肆虐的 2021 年，安理会仍然举行了多次“维护国际和平与安全：气候与安全”的相关会议。

安理会连续举行相关会议就气候变化与安全问题举行公开辩论，是国际层次气候变化的安全化进程的核心组成部分。在十几年的时间里，气候变化的安全化取得了什么进展？气候变化的安全化成功了吗？哪些因素影响到气候变化的安全化进程？我们希望对这个问题作进一步的探索和分析。在实践方面，它关系到国际社会如何可行地提高应对气候变化问题的有效性；在理论方面，它有助于进一步反思哥本哈根学派的安全化理论，探讨该理论的解释力和局限性。

在评估气候变化安全化的进展问题上，一些学者依据安全化理论，得出了两种不同的观点。一种观点认为，气候变化的安全化早就取得了成功，气候变化已经完全安全化了。然而，该观点忽视了一个重要事实，即国际社会对气候变化与安全关系的认知以及在安理会的介入问题上存在明显分歧，而以《巴黎协定》的达成作为气候变化安全化成功的标志，是站不住脚的。<sup>①</sup>更重要的是，尽管安理会连续举行了多次有关气候变化与安全的会议，但迄今并未通过一项正式的决议从普遍意义上明确气候变化与

---

<sup>①</sup> 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。

安全的关系或者安理会在其中应该扮演的角色。按照哥本哈根学派的理论,这意味着气候变化的安全化并未成功。

另一种观点则认为气候变化的安全化遭到了失败。例如有的学者认为,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”,那么通过考察将气候变化纳入联合国安理会和英国的安全政策,会发现安全化的整个过程并未发生。<sup>①</sup>这种观点对国际层次和国家层次的气候变化的安全化不加区分,同时也没有识别到气候变化的安全化进程的新发展,因此对气候变化的安全化进程的叙事缺乏完整性。事实上,近些年尤其是2017年之后安理会对气候变化与安全辩论又取得了新的进展,需要对之进行新的分析和评估。

总之,气候变化的安全化是一个长时段的动态发展过程,需要系统地观察,科学地作出评估。另外,哥本哈根学派的安全化理论尽管有很强的解释力,但也存在着缺陷。在此背景下,本文将在反思这一理论的基础上,构建新的分析框架,并利用联合国安理会对气候变化与安全辩论的会议记录进行分析,评估气候变化安全化在国际层次的进展及其限度。

## 一、成功的安全化:概念与分析框架

冷战结束后,随着全球性问题的发展,很多学者主张扩展传统的安全概念,拓宽安全研究的议题和范畴。在这一大背景下,巴里·布赞(Barry Buzan)、奥利·维夫(Ole Wæver)和迪·怀尔德(Jaap de Wilde)等人提出了安全化理论。他们均与哥本哈根和平研究所有一定的渊源,并且采用社会建构主义的方法来解释安全化过程,因此被打上“哥本哈根学派”的标签。<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> Jeroen Warner, Ingrid Boas, “Securitization of climate change: How invoking global dangers for instrumental ends can backfire,” EPC: Politics and Space, 2019, DOI: 10.1177/2399654419834018.

<sup>②</sup> 可参见 Ole Wæver, “Securitization and desecuritization,” in Ronnie D. Lipschutz, ed., *On security*, New York: Columbia University Press, 1995; Thierry Balzacq, ed., *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*, London, New York: Routledge, 2010; Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London, UK: Lynne Rienner, 1998.

哥本哈根学派主张对安全的概念进行重塑,认为“实际上没有什么既定的安全,当一个事物被视为安全问题时,它就是安全问题。”<sup>①</sup>这意味着安全不再有任何既定的含义,它可以是指称为“安全”的任何事物。在这个前提下,安全化是指安全化施动者通过言语行为,对某个问题重新定义和标签,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>②</sup>与此同时,哥本哈根学派强调,安全化实践应当是分析的中心,安全化的兴趣主要是在安全化的成功实例方面。<sup>③</sup>

然而,什么是成功的安全化?其催化条件或者影响因素是什么?这是运用安全化理论分析安全化实践时,需要解决的问题。但是,哥本哈根学派对这两个问题的分析要么比较模糊,要么不够周全。下文试图作进一步的细化和完善,以期适用于分析实践。

#### (一) 什么是成功的安全化?

哥本哈根学派指出,一种成功的安全化具有三种成分或者步骤,即存在性威胁、紧急行动以及通过破坏和摆脱自由规则来影响单元间的关系。<sup>④</sup>

但是对于如何将上述理论运用于分析实践,哥本哈根学派是语焉不详的,甚至存在着模糊性,这导致学者分析上的混乱。一些学者把语言作为评估标准,强调安全化进程中相关语言的运用,以及“由该语言引出的被推定或是被忽略的行为”。因此,这些学者通过考察相关语言的运用,来确定安全化的存在。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中将气候变化视为“威胁”的说法,来佐证气候安全化的发生。<sup>⑤</sup>另一部分学者则更多关

① 朱宁:《安全与非安全化——哥本哈根学派安全研究》,《世界经济与政治》2003年第10期,第22页。

② Barry Buzan, Ole Wæver and Jap De Wilde, *Security: a new framework for analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998, p.7.

③ 巴里·布赞、奥利·维夫、迪·怀尔德:《新安全论》,朱宁译,浙江人民出版社2003年版,第16页。

④ 同上书,第36页。

⑤ 刘青尧:《从气候变化到气候安全/国家的安全化行为研究》,《国际安全研究》2018年第6期,第141—146页。

注听众接受度和紧急措施在安全化进程中的作用。维夫指出,只有当一个问题被带离一般民主政治过程并需要紧急措施加以应对时,该问题才能称为完全安全化。而这一过程需要满足一定的辅助条件,包括相关的听众接受这一安全化动议。<sup>①</sup>但是他并未指出如何评估听众接受度和识别紧急措施。

从哥本哈根学派本身的逻辑出发,基于以上考虑,可以从以下几个方面细化气候变化的安全化成功的评估标准:

首先,成功的安全化意味着安全化施动者与听众共享了对某种存在性威胁的认知。

哥本哈根学派强调威胁的主观性,认为“安全是被行为主体决定的”。维夫认为,某些事之所以被定义为一种国际安全事务,是因为一旦如此就会使得这个问题比其他任何问题都更为重要,并因此获得绝对优先讨论的地位,而这个问题是作为一种存在性威胁被提出的。<sup>②</sup>然而,既然安全化在哥本哈根学派那里,必须被作为一种主体间性(intersubjective)的过程来理解,那么一个问题是不是一种存在性威胁,不仅由安全化施动者决定,也由安全言语行为的听众决定。因此,衡量成功安全化的一个重要标准,不仅要看安全化施动者如何提出存在性威胁,还要看听众是否或者在多大程度上共享了对这种存在性威胁的认知。与哥本哈根学派不同的是,本文认为,听众是否共享这种对威胁的认知,并不是一种辅助指标和条件,而是衡量安全化成功与否的前提性指标和条件。

其次,成功的安全化意味着安全化施动者与听众都认同应当采取某种紧急措施。这是一种核心指标。

紧急措施是成功安全化的另一个重要因素,它与存在性威胁密切联系。一种存在性威胁被安全化施动者提出,经过安全话语的渲染,将被贴上安全标签而具有了最高优先权。这样安全化施动者就可以要求一种权

---

<sup>①</sup> Ole Wæver “Securitization and desecuritization,” In Ronnie D. Lipschutz, ed., *On security*, New York: Columbia University Press, 1995, p.55.

<sup>②</sup> 巴里·布赞、奥利·维夫、迪·怀尔德:《新安全论》,朱宁译,浙江人民出版社2003年版,第33页。

利,以便通过紧急或者非常措施应对威胁。<sup>①</sup>

但什么是紧急措施?哥本哈根学派并未对之作出清晰界定,只是强调,某一问题“被当作一个存在性威胁加以呈现,从而要求采取紧急应对措施,同时使得超越常规政治程序之外的行动合理化。”<sup>②</sup>军事行动被普遍认定为是紧急措施最清晰的标志。但是如果说在国家层次上,这个标准是可行的,那么在国际层次上,军事行动面临着更多的国际政治限制。

为此,我们对国际层次上紧急措施的基本特征作出以下的归纳:一是特殊性或紧急性。紧急措施是基于对紧急事态的判断而采取的特殊行动或者做法。二是优先性。紧急措施意味着它是为应对安全事务而得到优先考虑和优先采取的措施或者行动。三是强制性。由于国际政治结构的限制,在更广泛的意义上,安理会作出的一些决议因为具有强制性而被视作紧急措施。四是合法性。紧急措施是将某一特定问题带离一般政治过程(进入安全问题议程)的合法结果。其前提是得到听众的认可、接受和赞同,否则它仍然只是一个安全化动议而非成功的安全化。由于安理会是负责维护国际和平与安全的联合国主要机关,其针对国际和平与安全威胁而采取的措施将具有紧急性、优先性、合法性,甚至是强制性,因此在气候变化的安全化进程中,通常把安理会是否参与应对气候变化问题看作一种紧急措施。

最后,成功的安全化意味着安全化主体通过破坏和摆脱自由规则影响(了)单元间的关系。

哥本哈根学派指出,安全行为是安全化施动者与听众之间进行谈判的结果,但是安全化施动者可以践踏这些规则。<sup>③</sup>它同时强调听众对存在性威胁和紧急措施的接受并不意味着是通过自由讨论实现的,而是通过一种胁迫性命令。<sup>④</sup>

如果说安全化施动者在国内政治中更容易获得一种支配性地位,在

---

① Barry Buzan, Ole Wæver and Jap De Wilde, *Security: a new framework for analysis*, Boulder, CO: Lynnc Rienner Publishers, 1998, pp.26—82.

② Ibid., pp.23—24.

③ 巴里·布赞、奥利·维夫、迪·怀尔德:《新安全论》,朱宁译,浙江人民出版社2003年版,第36页。

④ 同上书,第34页。

国际政治中则要面临更多结构性限制。因此,对于国际层次上具体的安全化实践来说,可以考察安全化施动者是否谋求破坏和摆脱原有民主的、公开的、自由的和平等的国际谈判进程,转向通过非民主的甚至是非公开的程序,使某种特定存在性威胁得到优先考虑及处理,包括使这个问题的应对从一种国际政治机制转向国际安全机制。

## (二) 成功安全化的条件或者影响因素是什么?

哥本哈根学派强调安全化成功与否取决于安全化施动者的言语一行为。一个成功的言语行为,可分为内在和外在两个范畴或者催化条件。从内在来说,言语行为必须采用一种特定的符合社会惯例的“安全语法”,使听众能够理解言语行为中对指称对象面临的生存威胁、紧迫感和呼吁采取特殊措施避免该威胁的方法。<sup>①</sup>霍尔格·斯特里泽尔(Holger Stritzel)根据尤哈·沃里(Juha A. Vuori)对安全化言语行为的初步概念化,提出安全化言语行为的通用语法结构可以更正式地解释为一系列主张(claim)、警告(warning)和要求(demand),以及命题内容(propositional content)。<sup>②</sup>从外在形态来说,成功的言语行为需具备两个主要的条件,首先,安全化言语行为只由具有权威性和合法性的施动者发出才能成功。<sup>③</sup>其次,特定威胁的特征也会影响安全化成功与否。<sup>④</sup>

尽管本文并不否认言语行为的重要性,但是,我们认为,一些结构性因素的影响被低估了。

首先,听众本身的因素至关重要。

虽然哥本哈根学派强调安全化是安全化主体与听众之间的一种互构过程,但很显然这种理论的研究重心和兴趣是安全化主体,而非听众,并在一定程度上轻视了安全化听众的独立性和差异性,尤其是在国际安全的语境下,否则就不能解释为什么面对同一种言语行为,听众会表现出不同的态度和立场。

---

<sup>①</sup> Ole Wæver, “Securitization and desecuritization,” in Ronnie D. Lipschutz, ed., *On security*, New York: Columbia University Press, 1995, p.49.

<sup>②</sup> Holger Stritzel, *Security in Translation Securitization Theory and the Localization of Threat*, Palgrave Macmillan, 2014, pp.48—49.

<sup>③</sup> Barry Buzan, Ole Wæver and Jap De Wilde, *Security: a new framework for analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998, p.40.

<sup>④</sup> *Ibid.*, p.33.

听众自身的以下因素直接地影响到听众对特定问题的安全化立场和态度。

一是听众对特定威胁的不同脆弱性。即使是整个国际社会都面临的威胁,对不同的国家具有不均衡性。有的国家在特定的威胁面前更加脆弱和敏感,而同样的威胁对其他国家而言相对遥远。这种威胁在客观和主观上的差异性决定了听众面对同一套言语行为的感受是不同的。对于那些接受了安全化主体动议的国家来说,需要进一步判断它们是受到安全化主体言语行为的影响,还是因为这些国家受到特定问题的威胁较大,因而对这种威胁具有更加切身的感受,甚至转而成为积极的安全化施动者发挥作用。

二是听众对安全化进程的政治后果不可能视而不见。一种特定问题的安全化进程虽然旨在提高应对特定问题的迫切性和紧急性,但这必定会带来一定的政治后果,比如国家自主行动的受限,国家内政甚至主权可能受到的侵犯。听众并不是没有预见的被动接受者。它们对安全化进程政治后果的评估和预测显然也会影响到它们的立场。

三是听众国情的差异。在相互依赖加深的背景下,国家之间的差异仍然非常明显。不同的国家发展阶段不同,经济发展水平不同,国家治理议程上的优先事项不同,应对气候变化的能力不同,这也影响着它们对特定议题的定位和理解,影响着它们对于特定问题所能投入的资源水平甚至应对路径的偏好。正是由于听众自身情况的差异,安全化行为体要想有效实现安全化,往往需要明确识别不同听众的需求、兴趣和政治关切等因素,以有针对性的言语行为塑造听众对于安全化的认同<sup>①</sup>,而这又恰恰反映了听众自身因素对安全化进程的重要性。

四是听众的安全理念。即使面临同样的威胁,不同国家对这种威胁的理解和界定可能不同。例如,气候变化是一种传统安全问题还是一种非传统安全问题?应对这种威胁的最恰当的国际机制或者国际制度是什么?数目众多的国家对这些问题的理念差异,意味着哥本哈根学派描述的安全化进程,很难仅靠言语行为就能改变。

---

<sup>①</sup> Mona Kanwal Sheikh, "Securitization analysis beyond its power-critique," *Global Discourse*, 2018, DOI: 10.1080/23269995.2017.1414445, pp.2—3.

其次,国际政治的过程和结构决定了国际层次的安全化进程面临着更大限制性因素。

虽然哥本哈根学派认为安全化理论在国内层次和全球层次都是适用的,但是在全球层次,政治过程和结构与国内政治过程和结构截然不同。特别是在安理会内,安全化主体难以超越既定的政治进程。

安理会由十五个理事国组成。其中五个常任理事国——中国、法国、俄罗斯、英国和美国具有特殊表决权,即所谓的“否决权”。如果五个常任理事国中的任何一个投了反对票,相关决议或决定就不能通过。如果一常任理事国不完全赞同决议案,但不愿投反对票,它可以选择弃权。但这都意味安理会的常任理事国对该机构内的安全化进程能够产生巨大的影响。

安理会十个非常任理事国由大会选举产生,任期两年。不担任安理会理事国的联合国会员国可在安理会认为影响到该国利益时参加安理会的讨论,但无表决权。<sup>①</sup>非安理会成员则按暂行议事规则出席和参加公开会议。总之,虽然安理会举行的公开会议和辩论是开放的、公开的,但非常任理事国和非安理会成员国对安全化进程和结果的影响是有限的。

第三,特定问题本身的性质也很重要。

尽管安全化理论对很多非传统性的安全问题持有包容态度,但不可否认的是,一些问题在性质上相较于其他问题就更为紧迫或者相反。维夫与布赞等人提出,由于一些问题带来的威胁更具紧迫性,因而在议题设置中,相比其他问题带来的威胁更具优先性,更容易成为安全话语的核心。<sup>②</sup>特定问题更是在出现之时就以关键事件的爆发为标志,因而被公认为对指涉对象的安全威胁,在这种情况下,无需任何安全化参与者进行干预以“说服”听众即可实现安全化。<sup>③</sup>以唯一被纳入安理会的非传统安全问题——埃博拉疫情为例。埃博拉是一种令人恐惧的疾病,其症状(包括高

---

<sup>①</sup> 联合国安理会现任理事国, <https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/current-members>。

<sup>②</sup> 刘青尧:《从气候变化到气候安全/国家的安全化行为研究》,《国际安全研究》2018年第6期,第134页。

<sup>③</sup> Constantinos Adamides, *Securitization and Desecuritization Processes in Protracted Conflicts: The Case of Cyprus*, Palgrave Macmillan, 2020, p.60.

烧,腹泻以及大量的内部和外部出血)令人震惊,根据历史记录,病死率高达90%。<sup>①</sup>2014年埃博拉疫情中,世卫组织工作人员指出其爆发的规模大大超过报告的病例和死亡人数,由此世卫组织发出警告,“需要采取大规模特殊措施来遏制疫情”。<sup>②</sup>2014年9月18日安理会即通过第2177号决议,认为:“非洲埃博拉疫情的空前规模构成对国际和平与安全的威胁”。<sup>③</sup>当然,问题的性质并非一成不变,伴随着问题紧迫性的变化,安全化进程也存在着反复。对此,蒂埃里·巴尔扎克(Thierry Balzacq)指出安全化言语行为的效果在很大程度上还取决于“历史的契合点,以及这是否使听众对其脆弱性更加敏感”,因此更愿意接受特定问题的安全化。<sup>④</sup>

## 二、进展与限度:对安理会气候变化与安全会议的评估

安理会是国际层次气候变化的安全化进程的主要场所。自2007年以来,安理会举行了多次正式的关于气候变化与安全专门会议(见下表)。基于这些会议的逐字记录,运用前文的分析框架,可以看出:

首先,安理会内安全化施动者与听众对气候变化的存在性威胁的共识程度不断提高。

---

① WHO, “Ebola Virus Disease: Factsheet.” *World Health Organization*, Updated January, Geneva. Accessed September 5, 2016. <http://who.int/mediacentre/factsheets/fs103/en/>.

② WHO, “No Early End to the Ebola Outbreak: Ebola Situation Assessment.” *World Health Organization*, August 14, Geneva. Accessed September 5, 2016. <http://www.who.int/csr/disease/ebola/overview-20140814/en/>.

③ UNSC. 2014. Resolution 2177, “Peace and Security in Africa,” September 18. Accessed December 14, 2016. [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol1/4S/RES/2177%20\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol1/4S/RES/2177%20(2014)).

④ Thierry Balzacq, “The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context,” *European Journal of International Relations*, Vol.11, No.2, 2005, p.182.

联合国安理会关于气候变化与安全的会议

联合国安理会会议	议程项目	召集和主持国	参与主体	辩论内容	会议声明或者决议
2007 年安理会第 5663 次会议	气候变化对国际和平和安全的可能影响	英国	50 多个国家及国际组织代表发言	气候变化对安全的影响；安理会是不是讨论气候变化的合适场所	无
2011 年安理会第 6587 次会议	维护国际和平与安全：气候变化的影响	德国	60 多个国家及国际组织代表发言	气候变化对国际和平和安全的负面影响；安理会是否应该考虑气候变化问题	通过一份主席声明
2017 年安理会第 8144 次会议	维护国际和平与安全：应对国际和平与安全当前面临的复杂挑战	日本	50 多位国家和国际组织代表发言	国际和平与安全挑战发生的变化；气候变化对和平与安全的影响，已经成为现有挑战的倍增因素；安理会应该发挥的作用	无
2018 年安理会第 8307 次会议	维护国际和平与安全：理解和应对与气候相关的安全风险	瑞典	20 多位国家和国际组织代表发言	与气候有关的安全风险如何影响并可能影响国家和区域的稳定与安全；反思安理会在气候与安全方面取得的成就，探讨“安理会需要什么来更有效地评估和处理与气候有关的安全风险”	无
2019 年安理会第 8451 次会议	应对气候相关灾害对国际和平与安全的影响	多米尼加共和国	70 多位国家和国际组织代表发言	与气候灾害有关的风险和脆弱性；联合国系统能做些什么来帮助解决这些风险；安理会可以发挥什么作用？联合国和平行动如何才能更有效地预防和管理与气候有关的灾害？	无

(续表)

联合国安理会会议	议程项目	召集和主持国	参与主体	辩论内容	会议声明或者决议
2020 年安理会网络直播会议	维护国际和平与安全:气候与安全	德国	20 多位国家和国际组织代表发言	气候变化影响的安全风险;安理会和联合国系统如何更加系统和全面地应对气候变化给国际和平与安全带来的威胁,尤其是提升早期预警和风险分析的能力	无
2021 年安理会网络直播会议	维护国际和平与安全:气候与安全	英国	20 位国家和国际组织代表发言	安理会、会员国和联合国在应对气候变化对国际和平与安全构成的未来威胁方面的作用,包括通过减缓和复原力建设	无
2021 年安理会第 8864 次会议	维护国际和平与安全:气候与安全	爱尔兰	10 多位国家和国际组织代表发言	气候变化如何影响和平与安全;安理会可采取的应对气候相关安全风险的实际行动	无
2021 年安理会第 8923 次会议	维护国际和平与安全 恐怖主义和气候变化背景下的安全	尼日尔	40 多位国家和国际组织代表发言	气候变化、冲突和恐怖主义之间的联系。安理会是否应在和平与国际安全与打击恐怖主义和气候变化影响之间建立明确的联系;安理会是否应寻求持久解决和平与国际安全面临的威胁及其与气候变化影响的相互作用	无

从上表可以看出,气候变化的安全化的听众包括中国、俄罗斯等安理会常任理事国和当选的非常任理事国,以及被邀请入会的国家;针对的问

题是气候变化的安全威胁；指涉对象包括国际社会、国家和区域等。会议辩论的核心内容包括两个方面：一是气候变化对国际社会、国家和区域的安全造成什么威胁？二是安理会是否应该在气候变化与安全方面发挥作用？

在联合国安理会首次就气候变化和安全问题召开的第 5663 次会议上，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“关系着我们集体安全的问题”。<sup>①</sup>尽管不少发言者赞同这一倡议，但来自发展中国家的代表对此表示怀疑。他们认为气候变化是一个社会经济发展问题。<sup>②</sup>中国代表强调，气候变化的确带来一定的安全影响，但它从本质上是一个可持续发展问题。<sup>③</sup>

德国推动安理会于 2011 年 7 月组织召开了第 6587 次会议。它强调一些小岛屿国家面临的海平面上升是一种“终极安全威胁”，而气候变化带来的移民被迫迁徙、社会和政治局势紧张等可能后果，都可能会让和平和稳定建设的努力付之一炬。<sup>④</sup>但是，发展中国家始终认为应当将气候变化看作可持续发展问题，将气候问题带入国际安全领域进行讨论，只是发达国家试图推翻他们对于助力国际发展的承诺以及回避当初雄心勃勃的减排目标。<sup>⑤</sup>中国则重申气候变化的确可能影响安全，但从根本上来说，气候变化问题是一个可持续发展问题。<sup>⑥</sup>“77 国集团”和不结盟运动也不愿意接受将气候变化视作安全威胁。

然而自 2017 年以来，安全化施动者与听众对气候变化的安全威胁的

---

①②③ 发言来自 Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers. <http://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm>.

④ General Assembly, expressing deep concern, invites major united nations organs to intensify efforts in addressing security implications of climate change. <http://www.un.org/press/en/2009/ga10830.doc.htm>.

⑤ 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?” *RECIEL*, Vol.21, No.3, 2012, p.226.

⑥ Security Council, in statement, says “contextual information” on possible security implications of climate change important when climate impacts drive conflict, 20 July 2011. <http://www.un.org/press/en/2011/sc10332.doc.htm>.

认知共识得到很大提高。

其一，安理会就非洲局部地区气候变化对安全的威胁形成共识。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进行充分的风险评估和管理战略，“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>①</sup>

此后，安理会 2018 年 3 月通过的索马里冲突的第 2408(2018)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”。2018 年 6 月 28 日第 8298 次会议通过的关于马里局势的第 2423(2018)号决议则两次提及气候变化，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”；“注意到马里政府和联合国在马里的各项活动、方案和战略必须适当考虑到气候变化和其他生态变化及自然灾害的不利影响所涉及的安全问题及其他因素”。<sup>②</sup>2021 年关于塞浦路斯的第 2561(2021)号和 2587(2021)号决议以及关于伊拉克的第 2576(2021)号决议标志着安理会开始承认气候变化对非洲以外地区的安全影响。

其二，更多的行为体共享了气候变化对国际安全造成威胁的认识。

发达国家仍然是主要的安全化施动者，它们强调气候变化与冲突的紧密联系，更多地以具体地区的案例证明气候变化所造成的安全威胁。日本在其主持的 2017 年会议上强调“国际和平与安全当今面临越来越多的复杂挑战，如大规模毁灭性武器扩散、恐怖主义蔓延、气候变化……这些挑战可能表现为冲突的根源和驱动因素，它们可能破坏各国的稳定，降低进入暴力冲突的门槛。它们还可能加剧和延长现有的冲突。在萨赫勒地区，气候变化已经成为现有挑战的倍增因素。”<sup>③</sup>

小岛屿国家成为重要的气候变化的安全化施动者，强调小岛屿国家

①③ 安理会第 7499 次会议，S/PV.7499。

② 安理会第 2423 号决议，S/RES/2423。

已经受到气候变化造成的生存威胁。2017年的会议上,图瓦卢代表指出:“现在我们正面临着气候变化的威胁。我们已看到对我们各国和社区造成的危险影响,我们中最脆弱的国家和社区承担着最为沉重的负担”。<sup>①</sup>2018年会议上,马尔代夫强调小岛屿国家首当其冲受到气候变化的影响。“气候变化和其影响带来的安全风险威胁着其中一些国家的生存。……但我们要应对的不仅仅是极端天气事件。许多小岛屿国家降雨模式变得不可预测,造成了长期干旱以及洪涝。我们还遭受着海岸侵蚀,农田和淡水层也受到咸水污染。……气候变化已不只是未来的问题。其危险现在已然存在,有可能成为破坏国家和区域稳定的因素。”<sup>②</sup>

从五大常任理事国来看,英法继续主张气候变化与安全存在密切联系,美国和中国的观点虽然存在差异,但也承认气候变化带来的安全威胁。在2007年安理会第一次辩论中,美国鲜有贡献,到第二次辩论的时候美国大使苏珊·赖斯就高度支持将气候变化作为对国际和平与安全的威胁。<sup>③</sup>在2021年安理会的第8923次会议上,美国代表指出:“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。这一辩论已经结束。气候危机对非洲大陆的影响很明显。气候危机与我们集体安全之间深刻而紧密的联系也很明显。”<sup>④</sup>中国在2017年会议上提出:“恐怖主义、气候变化、难移民问题、重大传染性疾病的非传统安全威胁持续蔓延,给全球治理提出了更高要求。”这意味着中国认为气候变化是国际层次的非传统安全威胁之一。2018年会议上,中国指出,气候变化问题可能导致“土地和水资源减少、粮食安全、人道危机和大规模移民潮等安全风险问题”。<sup>⑤</sup>俄罗斯在2021年9月的会议上表示尽管俄罗斯完全同意对气候变化的担忧,也正在采取措施减少其经济的碳足迹,但是指出俄罗斯对于气候安全的讨论“仅限于特定国家或地区背景”。<sup>⑥</sup>

其次,从紧急措施这一指标来看,安全化施动者与听众对于安理会是

① 安理会第7499次会议,S/PV.7499。

②⑤ 安理会第8307次会议,S/PV.8307。

③ Scott, S. “The securitization of climate change in world politics: How close have we come and would full securitization enhance the efficacy of Global climate policy?” *RE-CIEL* 21(3), 2012.

④ 安理会第8923次会议,S/PV.8923。

⑥ 安理会第8864次会议,SC/14644。

否应该参与应对气候变化问题,存在明显分歧。

从五大常任理事国来说,英法美都主张安理会的介入。

在安理会关于气候变化与安全的第二次公开辩论中,美国明确表示高度支持将气候变化交由安理会进行处理。在2021年的第8923次会议上,美国表示:“只有安全理事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一至关重要的工作中。安全理事会有责任确保它并通过它确保秘书处拥有必要的工具和数据来应对本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>①</sup>

中国则表示反对。在2007年的会议上,中国代表强调,“发展中国家普遍认为安理会既没有处理气候变化问题的专业能力,也不是能够容纳广泛参与并能得出广泛接受的提案的决策场所”。<sup>②</sup>中方代表表示,“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>③</sup>此后,中国虽然不像安全化初期那样明确、强烈反对安理会的介入,但并不明确支持安理会的介入,而是主张国际社会要树立“共同、综合、合作和可持续的新安全观,妥善处理与气候相关的安全风险”,认为“各国应综合施策,加强国际务实合作,通过走可持续发展道路,并最终依靠实现共同发展来解决气候变化问题可能导致的安全风险问题”。<sup>④</sup>中国代表在2021年9月的会议上进一步强调《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》处于应对气候变化的核心地位,“安理会取代这些论坛是不合适的”。<sup>⑤</sup>

俄罗斯表示了明确的反对,认为“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,也没有工具可制定行之有效的解决方案,切实解决气候变化

① 安理会第8923次会议,S/PV.8923。

②③ 发言来自 Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers. <http://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm>。

④ 安理会第8451次会议,S/PV.8451。

⑤ 安理会第8864次会议,SC/14644。

问题。……联合国各机构都必须在自己的责任领域内开展工作。……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。”<sup>①</sup>在2021年9月会议的发言中,俄罗斯代表进一步强调“分工”的重要性,警告应避免过多地将气候变化纳入安理会议程,认为“太多的厨师会破坏肉汤。”<sup>②</sup>

非常任理事国之间分歧亦非常明显。欧盟、欧洲国家、小岛屿国家都主张安理会介入气候变化问题。在2011年的会议上,德国表示,考虑气候变化对安全的影响与安理会维护国际和平与安全的义务是相契合的。瑙鲁总统马库斯·斯蒂芬(Marcus Stephen)代表太平洋小岛屿发展中国家,呼吁安理会正式承认气候变化对国际和平与安全的威胁,以示对他们的声援。<sup>③</sup>“77国集团”和不结盟运动则不认可安理会在这一问题上的作用。<sup>④</sup>印度代表在2021年9月的公开辩论中警告,解决气候变化的一个方面而忽视其他方面会适得其反,强调在安理会解决气候安全问题是不可取的,并警告,忽视与气候变化有关的基本原则和做法可能会破坏关于这一极其重要话题的整体讨论的性质,解决气候变化应回到原有的框架,即《巴黎协定》。<sup>⑤</sup>

尽管对安理会的角色存在争议,2017年后安全化施动者转而强调安理会该如何参与气候变化治理。2017年会议上,欧盟认为,安理会应该定期审视气候变化引发的安全风险,以期在联合国系统内发挥独特作用,防止气候变化引发动荡和冲突。<sup>⑥</sup>图瓦卢则代表太平洋小岛屿发展中国家呼吁秘书长任命一名气候与安全特别代表,以更有效地管理气候风险,包括评估联合国系统应对气候变化对安全影响的能力。<sup>⑦</sup>

在上述背景下,虽然安理会的气候变化与安全辩论一直在继续,但并未通过有关安理会应该参与应对气候变化与国际安全的正式决议。

第三,气候变化安全化的施动者并没有通过破坏原有的秩序影响单

① 安理会第8307次会议,S/PV.8307。

②⑤ 安理会第8864次会议,SC/14644。

③④ Security Council, in statement, says “contextual information” on possible security implications of climate change important when climate impacts drive conflict, 20 July 2011. <http://www.un.org/press/en/2011/sc10332.doc.htm>。

⑥⑦ 安理会第7499次会议,S/PV.7499。

元间的关系。

从前文的分析可以看出,尽管气候变化的安全威胁在过去的十几年里成为安理会议程上具有连续性的重要议题,但是气候变化的安全化进程是通过公开、民主的会议辩论进行的,声明和决议的表决是按照既定程序投票进行的。在安理会的既定结构下,气候变化的安全化施动者不可能打破规则取得优势或者支配地位,进而破坏原有的秩序影响单元间的关系。

同样重要的是,即使安全化施动者主张安理会参与应对气候变化问题,但并未寻求使其取代原来的气候变化治理机制。例如法国强调:“我们在安理会讨论气候变化对国际安全的影响这一事实绝不损害《联合国气候变化框架公约》或《巴黎协定》,它们仍然是应对气候变化的多边参考框架”,并认为“整个联合国系统必须动员起来,应对气候变化对安全的影响带来的挑战。”<sup>①</sup>马尔代夫则强调,小岛屿国家联盟认为《联合国气候变化框架公约》仍是联合国应对气候变化的主要体制。无论是涉及缓解、适应气候变化和技术转让,还是推动应对气候变化时根据各自能力承担共同但有区别的责任等基本原则,联合国关于气候变化问题的现有体制架构都应当在大会和经济及社会理事会确定的框架中推动。然而,只要任何国家的安全和生存受到明显威胁,不论是来自气候风险,还是传统军事侵略,安理会都必须采取适当行动。<sup>②</sup>马尔代夫的观点颇有代表性,它的逻辑是使安理会成为公约机制的补充和补足,而不是取代。因此,它一方面要求建立强大的国际机制,在国家无法适应气候变化影响时应对损失和损害,呼吁各会员国,尤其是发达国家全面履行《巴黎协定》和其他有关气候变化的国际公约及协定中的承诺和义务,另一方面强调联合国系统必须全面了解气候变化如何威胁国际和平与安全,并警告“若安理会忽视气候对国际和平与安全带来的危害,那将是一个历史性的错误”。<sup>③</sup>

有的学者认为,气候变化的成功安全化就是气候变化从多边条约框架转向安理会,也就是把问题从正常的政治领域变为一个可以忽视正常民主程序的紧急问题来处理。<sup>④</sup>从上文的分析可以看出,国际层次的气候

①②③ 安理会第 8307 次会议, S/PV.8307。

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?” *RECIEL*, Vol.21, No.3, 2012, pp.222-223.

变化安全化进程虽然已有十几年之久,但气候变化问题并没有被转移到《联合国气候变化框架公约》之外,也并未被当作一个可以忽视正常民主程序的紧急问题来处理。这也意味着气候变化安全化的进程并未成功。

### 三、为什么安理会内的气候变化安全化进展有限?

通过分析联合国气候变化与安全会议的逐字记录,可以看出,气候变化安全化的主体确实采用了符合社会惯例的“安全语法”。例如,通过分析法国在2018年的安理会会议上的发言可以看出,这里面既有“主张”(“气候变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主张和警告的证据和理由(即“命题内容”——“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,但将来将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”)。图瓦卢的发言也强调了“气候变化问题的严重性、现实性以及紧迫性”,要求“安理会确认气候变化是一个全球安全威胁,将气候变化和环境安全问题列入议程,并立刻采取行动解决这些问题”,并警告“图瓦卢和太平洋其他环礁岛国家可能最先感受到气候变化的最严重影响,但如果不采取紧急行动,全世界都必将感受到这些影响。”<sup>①</sup>

即便安全化主体运用了符合安全化文法的言语行为,气候变化的安全化取得的进展仍然十分有限。依据前文的分析框架,我们认为以下的原因导致了这种限度:

首先,作为安全化听众的很多国家,尤其是发展中国家出于政治的关切,反对安理会介入气候变化问题。这意味着听众自身的因素对气候变化的安全化成功与否的影响确实很大。

<sup>①</sup> 安理会第7499次会议,S/PV.7499。

从上文对安理会气候变化与安全会议的分析可以看出，尽管很多听众已经认识到气候变化对安全的影响，并认为气候安全问题极具代表性，但他们在辨别气候变化带来的具体威胁方面与安全化施动者存在差异。很多发达国家和国际组织尽管也非常关注气候变化带来的非冲突性威胁，但他们更加强调其作为冲突倍增器的影响。相反，很多发展中国家强调气候变化对发展的更直接和更为紧迫的影响，即对国家自然生态系统和社会系统的威胁以及对经济安全和粮食安全等其他国家安全因素的不利影响。很多国家的这种认识并没有因为安全化施动者的言语行为发生根本改变，因此总体上并不愿意将气候变化与冲突直接联系，也不认可在国际层次使联合国安理会介入这一问题的提议。

最重要的是，听众对气候变化安全化可能带来的政治影响存在明显的重大关切。

要想使安全化行为主体和听众一致同意将某一问题提升到存在性威胁并采取紧急措施的高度，他们都应接受安全化带来的政治影响。如果某一问题的安全化与一些主流原则相冲突，或者带来新的威胁或风险，这一进程将无法顺利实现。从上文的分析可以看出，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行动，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安全化进程。<sup>①</sup>对很多发展中国家来说，这背后的政治关切包括：其一，在国际层次接受气候变化作为安全问题并允许安理会介入，将会被某些西方国家利用而作为他们发起军事行动、干预他国内政的借口；其二，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时，就将违背很多发展中国家非常珍视的不干涉内政原则和主权的原则。<sup>②</sup>其三，安理会与应对气候变化问题的匹配性问题。即参与应对气候变化问题与根据《联合国宪章》规定的安理会职能和权限并不相符。

其次，安理会常任理事国之间存在明显而深刻的分歧。

尽管中国承认气候变化带来的安全影响，但与其他发展中国家一样，

---

① Yan Bo, "Securitization and Chinese Climate Change Policy," *Chinese Political Science Review*, 2016, 1, pp.94-112.

② Ken Conca, "Is There a Role for the UN Security Council on Climate Change?" p.9.

仍然不愿意接受将气候变化纳入国际安全问题范畴并使联合国安理会介入。将安全化理论框架应用到这一情形时,可以说中国扮演了听众的角色,并且不接受安全化施动者给出的气候安全化逻辑。此外,中国始终坚持气候变化是一个发展问题,虽然也认为气候变化带来安全风险,但强调《联合国气候变化框架公约》在解决全球气候问题上的首要地位。从中国代表的发言中,可以看出中国担心联合国安理会在应对气候变化方面缺乏广泛代表性、专业性和公平性。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,而联合国安理会并“不允许广泛参与决策”,同时也无法产生“广泛接受的提案”,“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>①</sup>同时中国主张“联合国和相关国际及地区组织应加强协调,为应对气候变化问题发挥积极作用”,“国际社会要坚持公平正义,确保国际规则得到有效遵守和实施。各国要切实尊重气候变化领域达成的国际协议,切实落实《巴黎协定》。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,坚持‘共同但有区别的责任’原则,帮助加强发展中国家,特别是非洲、小岛屿国家的适应和减缓能力、管理能力和融资能力。”<sup>②</sup>

俄罗斯不仅质疑安全化主体在气候变化问题与国际安全之间建立的联系,还指出,根据《联合国宪章》,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。这一做法会削弱联合国目前的分工制度。<sup>③</sup>针对关于安理会应对气候措施的讨论,俄罗斯代表强调,气候变化问题属于联大、经济社会理事会、高级别政治论坛等专门形式的领域,在维和或特别政治任务中加入气候变化会适得其反,因为维和人员缺乏应对气候变化的专业知识。<sup>④</sup>可见,俄罗斯也质疑安理会在应对气候变化问题方面的恰当性与专业性。

在上述背景下,在2021年12月13日的安理会第8923次会议上,轮值主席爱尔兰和尼日尔提出了一项气候与安全问题决议草案,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

---

① Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers. <http://www.un.org/press/en/2007/sc9000.doc.htm>.

②③ 安理会第8451次会议,S/PV.8451。

④ 安理会第8864次会议,SC/14644。

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”,并定期对如何在特定热点地区应对这些风险做报告。在对决议草案的投票表决中,15个安理会成员中12个投出赞成票,俄罗斯投出了否决票,中国在投票中弃权。因此,关于气候变化与安全问题的决议草案并未获得通过。

最后,气候变化问题本身的特点也影响到安全化进程与结果。

气候变化问题的以下特征导致全球层次的气候变化安全化过程将是困难的:一是全球性。气候变化问题的规模巨大,是所有国家面临的问题。这使得安全化主体将面临数目众多的听众,其言语行为赢得支持的难度要远高于其他问题。二是长时段性。虽然气候变化问题的迫切性和紧急性在增强,但是考察该问题的时间框架通常为30年、50年乃至100年。如果说与气候变化相关的暴力冲突足以证明采取紧急措施的必要性,那么讨论气候变化在一个更长的时间框架内的潜在风险,要求采取紧急措施就没那么有说服力。三是非均衡性。虽然气候变化问题是国际社会共同面临的问题,但它对各地造成负面影响的时间和速度存在差异。对一些特定地区可能产生了紧急和迫切的影响,但对另一些地区则可能是遥远的场景。四是广泛性。虽然气候变化与暴力冲突有着密切联系,但它更广泛的负面影响涉及自然系统和社会系统的各个领域。许多学者正是注意到这一特征,认为这一领域的安全实践不应对由“紧急情况 and 例外的逻辑”来定义,而是应当基于一种更为日常化的逻辑,如对“预防、风险管理和应变能力”的强调。<sup>①</sup>五是复杂性。气候变化问题的复杂性使得气候变化的存在性威胁及其因果机制难以得到令人信服的证明。气候变化问题并非性质单一的问题,而是具有多维度、跨领域的复杂性质。在安全化实践中,很多气候变化安全化施动者强调气候变化的相关威胁与风险,其基本的逻辑是将气候变化与暴力冲突、不稳定、粮食不安全、水资源短缺、被迫移民

---

① Trombetta, Maria Julia, "Rethinking the Securitization of the Environment: Old beliefs, new insights," in Balzacq, Thierry (Ed.), *Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve*, London: Routledge, 2011, p.143; Trombetta M.J., "Environmental security and climate change: Analysing the discourse," *Cambridge Review of International Affairs*, 21(4), 2008, pp.585-602; Methmann C. and Rothe D., "Politics for the day after tomorrow: The political effect of apocalyptic imageries in global climate governance," *Security Dialogue*, 43(4), 2012, pp.323-344.

或者灾害联系起来,以此来提供气候变化的安全化的理由,但由于气候变化问题的复杂性和交叉性,无法明确地表明气候变化与威胁或者风险之间的因果关系。从学理的角度看,正像研究气候变化与冲突关系的权威学者艾登·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——单独或者联合其他因素——如何或者为什么影响暴力并不存在共识。<sup>①</sup>因此,无论在安全化实践还是学术探讨<sup>②</sup>中,关于气候变化与暴力冲突的关系问题,共识和分歧并存。正是因为如此,俄罗斯在安理会相关会议中指出“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,同时却要求我们承认高度抽象的联系。”<sup>③</sup>印度代表也指出:“虽然气候风险在一些特定情况下显而易见,但关于气候灾害与安全之间存在普遍联系的研究结果仍然模棱两可。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>④</sup>

## 四、结 论

联合国安理会有关气候变化与安全问题的辩论,是国际层次气候变化的安全化的主要构成部分。自2007年安理会就气候变化和安全问题进行第一次辩论以来,国际层次气候变化的安全化进程已历时十多年之久,对其进展和限度进行评估,具有理论和实践上的价值。

---

① I. Salehyan, “Climate Change and Conflict: Making Sense of Disparate Findings,” *Political Geography*, 43, 2014, pp.1—5, note 7.

② Jeffrey Stark, *Climate Change and Conflict: Findings and Lessons Learned from Five Case Studies in Seven Countries*. United States Agency for International Development, Washington, DC, 2014; Katie Peters, “Disasters, climate change, and securitisation: the United Nations Security Council and the United Kingdom’s security policy,” *Disasters*, Vol.42, No.Suppl 2, 2018, ss.196—214, doi:10.1111/disa.12307.

③ 安理会第8307次会议,S/PV.8307.

④ 安理会第8451次会议,S/PV.8451.

哥本哈根的安全化理论是安全研究的重要成果，它强调了安全的主观性，把安全定义为自我指涉的对象；强调安全化过程，即一个行为主体适应其他行为主体对一种存在性威胁的认知，也表明将某问题构建为一个安全威胁，将促使解决这一问题的紧急措施的产生。但是安全化理论夸大了安全的主观性，轻视了安全的客观性；没有阐明安全化在国内和国际层次上的不同逻辑。它依据语言学理论将安全化过程解释为一种言语行为，高估了话语的重要性，但只有将其对语言学理论的依赖与结构性因素和行动能力相结合，安全化理论才具有现实意义。

哥本哈根的安全化理论还界定了成功安全化的三个成分或者步骤，即存在性威胁、紧急行动以及通过破坏和摆脱自由规则来影响单元间的关系。这有助于对安全化进程作出评估。但是该理论对核心概念并未作出严格界定，对如何具体评估成功的安全化实践语焉不详，因此需要分析者作进一步的细化，并且可能出现不同的评估方法或者评估结论。

最重要的是，虽然哥本哈根学派的安全化理论指出，成功的安全化不但由施动者决定，而且由安全言语行为的听众决定，但是它总体上高估了安全化主体的地位和作用，贬低了听众对安全化进程的影响。事实上，听众自身的因素非常重要。听众针对特定问题的脆弱性，对特定问题的认知和感受，特别是在国际层次上对政治后果的关切、听众的国情等因素都影响到它们对安全化主体的言语行为的态度，进而影响到安全化的进程和结果。此外，国际政治过程和结构特别是安理会投票权的分配和集中以及特定问题的性质也影响到特定问题的安全化能够成功与否。

气候变化是测试哥本哈根安全化理论的一个有趣案例。气候变化的安全化主体强调气候变化对国际和平与安全的威胁，特别是作为一个冲突倍增器的影响，并以此作为呼吁安理会介入的主要理由。我们的分析表明，气候变化的安全化主体的言语行为基本上是成功的。事实上除了少数国家，大部分听众认同气候变化对安全的威胁。但是这种日益增加和扩大的对安全威胁的认同很难说都源自安全化主体的言语行为。比如，小岛屿发展中国家自身针对气候变化问题的现实和潜在的脆弱性对其立场的解释力更大；中国不断发展的安全理念使其把气候变化问题视作非传统安全问题之一，但这并不是追随安全化主体言说行为的结果。进一步说，安全化施动者和听众对气候变化威胁的认知也存在差异。虽

然气候变化可能导致武装冲突和暴力,但这在全球范围并非其带来的主要风险,还有众多其他风险需要考虑,例如与气候变化有关的极端天气事件、粮食安全、被迫移民等。

相比之下,气候变化安全化在紧急措施方面的进展更加有限。虽然一些国家和国际组织主张安理会应该积极参与应对气候变化的风险并指出了具体途径,但是俄罗斯、中国等安理会常任理事国并未认可和接受这样的言语行为,其他国家如印度、南非等也表示了谨慎甚至反对的态度。虽然安理会举行了多次关于气候变化与安全的公开会议,但是除了通过一份主席声明,并没有通过普遍意义上的关于气候变化与安全的正式决议。值得注意的是,安理会关于非洲局部地区的决议,确认了这些地区气候变化与安全局势的关系,但是它的指涉对象是局部的、有限的,并非适用于国际社会整体。

相应的,迄今为止的安全化进程是通过安理会公开、透明、自由的多边会议进行的,安全化主体并未谋求破坏原有的程序和规则来破坏单元间的关系,并未寻求将气候变化问题脱离原来的公约机制而使安理会成为领导减缓和适应气候变化的“最高机构”。所以,气候变化的安全化远未成功,可以说仍处在初级阶段。

我们的分析还表明,气候变化的安全化之所以进展有限,其影响因素要比安全化理论强调的更加多元。一些国家的立场表明,气候变化的安全化进程不仅取决于安全化主体有关气候变化威胁及相关举措的言语行为是否成功,也取决于听众自身的因素,尤其是他们对于气候变化的安全化进程可能产生的政治后果的关切。作为国际气候变化的安全化进程的潜在后果之一,联合国安理会的介入使得很多国家担心不干涉内政原则和国家主权原则受到侵害。还有一些国家担心它们对安理会作出的决定影响较小,但仍可能会受到执行这些决定的影响。公平问题也不容忽视。目前而言,积极推动气候议题安全化的阵营主要由《联合国气候变化框架公约》附件二所列的发达国家组成。因此,对于许多发展中国家来说,安理会在气候议题中的参与可能使议题治理重点从历史上高排放国家转移到当前的主要排放者(包括中国、巴西和印度等新兴经济体)的共同责任<sup>①</sup>,

---

<sup>①</sup> Stephanie Cousins, “UN Security Council: playing a role in the international climate change regime?” *Global Change, Peace & Security*, Vol.25, No.2, 2013, p.204.

进而危及他们向发达国家获取气候适应和减缓资助的能力。也存在着另外的可能,即将气候变化纳入安全问题范畴并使安理会介入,将使得政策选择范围变窄,并有利于那些强大的国家而忽略弱小的国家。<sup>①</sup>

从未来看,有关气候与安全的议题将是安理会继续关注的重点。气候变化的安全化进程还会继续,但可能并非按照哥本哈根学派预测的那种逻辑进行。联合国着力开展的一些气候变化行动仍将是在整个系统内进行。包括加强对与气候相关的安全风险进行分析,制定实地一级的气候风险预防和管理战略以及加强与会员国、区域组织、民间社会和研究界的伙伴关系等。正如联合国主管政治和建设和平事务副秘书长罗斯玛丽·迪卡洛在2019年的安理会会议上所言,处理气候变化的安全影响是一个集体问题,需要集体应对。<sup>②</sup>中国作为安理会常任理事国,应当对气候安全化进程保持密切关注,在加强本国气候治理能力的同时,积极促进气候风险应对的国际合作,坚持以《联合国气候变化框架公约》为基础的国际机制的主渠道作用,同时注重在气候变化与安全的辩论以及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建设性作用。

---

<sup>①</sup> Bradley C. Parks and J. Timmons Roberts, "Environmental and ecological justice," in Michele M. Betsill, Kathryn Hochstetler, and Dimitris Stevis, eds., *Palgrave Advances in International Environmental Politics*, New York: Palgrave, 2006.

<sup>②</sup> 安理会第8451次会议,S/PV.8451。