

北约环境安全战略的历史与特点

李永成*

当前,随着生态问题、气候问题等环境安全议题的重要性日益凸显,环境问题政治化、安全化的趋势日益加强,北约在改善生态环境、维护环境安全方面采取的战略、政策及付诸实施的各种具体努力愈来愈多,影响也愈来愈大。*

一、历史演进

从历史的角度梳理,北约的环境安全战略与实践是从 20 世纪 50 年代的科学项目演变而来的,但北约真正意义上开始奉行某种环境安全战略却是在冷战后直接军事威胁减弱、环境问题被日益突出地安全化之后。总体上,北约的环境事务观念和环境安全战略及其实践的缘起与演进,大致可以分为三个历史阶段:

第一阶段,20 世纪 50 年代末至冷战结束,环境安全作为军事安全的边缘问题,受到的关注较少,北约组织内部与生态环境安全相关的议程主要是其科学领域的事务。1956 年,挪威外长兰格 (Halvard Lange)、意大利外长马蒂诺 (Gaetano Martino) 和加拿大外长皮尔逊 (Lester B. Pearson) 在一份报告中强调指出,北约盟国在安全议程中必须高度重视政治、经济和科学磋商。在该报告的影响下,北约和平与安全科学项目 (Science for Peace and Security Programme, 简称 SPS) 应运而生,三国外长也因为在这份报告中的先见之明而得到了“三智者”(Three Wise Men) 的美誉。1957 年,苏联率先发射了第一颗人造地球卫星,显示出北约盟国的导弹技术和苏联的差距,极大地冲击了西方各国的技术优越感,给北约敲响了警钟。北约理事会为了加强北约盟国之间在科学技术领域的合作,成立了北约科学委员会 (NATO Science Committee, 简称 SCOM), 并于 1958 年召开

第一次会议。1969 年,尼克松上台后,美苏关系逐渐步入所谓的“缓和”时期。在战略压力相对缓解的情况下,北约各国更加意识到共同的环境问题可能给各国的福利和进步造成威胁,于是在 1969 年,北约理事会又组建了“应对现代社会挑战委员会”(the Committee on the Challenges of Modern Society, 简称 CCMS), 旨在着手解决各国国内已开始研究的各类环境和社会问题,并通过这些努力来提高各成员国国内人民的生活质量。该委员会建立的初衷和其后的运作表明,它是北约为国际社会提供的一个重要平台和论坛,北约各成员国、伙伴关系国,可以定期参与到论坛中,就民用技术和军事领域内的各类环境、生态和社会问题交流知识与经验,并尽可能寻求技术、科学和政策方面的创新和突破。

第二阶段,20 世纪 90 年代,冷战结束后,北约明确将环境问题纳入到了自己的安全议程中,环境安全正式成为北约安全和政治战略的重要组成部分。在 1991 年版的北约《联盟新战略概念》中,北约认识到“安全与稳定既包括政治、经济、社会和环境要素,同样也包括不可分割的防务层面”。¹ 这种将环境因素与政治、经济、社会和防务等因素相提并论的阐述,体现了北约对环境安全问题的深刻认识和积极认可。1999 年的《联盟战略概念》是一份旨在为北约在 21 世纪的战略提供指南的文件,几乎一字不变地再次重申了上述看法,确认了环境因素的重要安全意义。²

冷战的结束使北约在科学、政治和经济领域的

* 作者单位:北京外国语大学国际关系学院(副教授、博士)。
¹ NATO, “The Alliance’s New Strategic Concept”, <http://www.nato.int/docu/cmm/49-95/c911107a.htm>
² NATO, “The Alliance’s Strategic Concept”, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>

国际合作具有了前所未有的机遇,前华沙条约组织的对手一个接一个地先以伙伴地位再以盟国身份加入了北约的科学合作项目,地中海对话机制也开始参与其中。在新的形势下,北约在组织科技交流的基础上,又将目光转向了对突发事件及危机的应急处理和对自然灾害的控制与预警工作,并成立了“欧洲—大西洋减灾协调中心”(Euro-Atlantic Disaster Relief Coordination Centre,简称 EADRCC)。该中心位于北约在比利时布鲁塞尔的总部,全天 24 小时工作,主要职责之一便是提供信息共享,提高救援物资运输效率,并协调其他国家和国际机构、非政府组织对受灾地区的人道主义援助。土耳其大地震充分显示了该机构对北约在减灾救援等非传统安全事务中的积极作用。1999 年 8 月 17 日,土耳其西部伊兹米特市发生 7.8 级强烈地震,受灾面积 15 万平方千米,约占土耳其国土面积的 1/5,造成 1.6 万多人死亡,2.6 万多人受伤,近 300 万人无家可归,直接经济损失超过 200 亿美元。8 月 18 日,土耳其向北约减灾协调中心请求援助,其后北约所有成员国和 17 个伙伴关系国都快速给予了回应,纷纷派遣搜救队和医疗小组,并为灾民进行心理疏导,同时还提供帐篷、睡袋、毛毯、野外医院和厨房的相应设施及水源净化设备。¹

在乌克兰的防洪治洪项目也是北约在生态环境领域最值得提及的重要工作之一。乌克兰西部地区常年受到洪水的侵袭,不仅给当地道路、桥梁设施造成频繁的破坏,也毁坏了大量农田和动植物资源,令当地百姓苦不堪言。当地政府修建的防洪堤作用极有限,稍强的降水便可能越过警戒水位,导致防洪堤坝失去应有的保护功能。乌克兰政府同样向北约“欧洲—大西洋减灾协调中心”求助。北约及时做出反应,在积极开展救援和居民疏散工作的基础上,与乌克兰政府签订了旨在提高当地应急反应能力和灾难预警能力的备忘录,将北约与乌克兰的伙伴关系提升到一个新高度。之后,北约与当地政府开展了一系列防洪方面的科研项目,并建立一个专家任务小组,邀请来自成员国和伙伴国的 40 多位专家共同商讨和解决乌克兰洪水问题。通过这些定期的论坛、工作小组和实践项目,北约与乌克兰的合作领域

也逐渐扩展到乌克兰国防改革、科技发展和经济安全等领域。²

第三阶段,新世纪以来,随着全球变暖、恐怖袭击等非传统安全威胁的凸显,北约在环境安全领域的行动和项目急剧增加,国际影响力显著提升。这个阶段的北约生态和环境安全战略表现出了三个典型取向:其一,重视与国际安全与和平相关的科学技术问题。随着“9·11”事件的发生和各种新型安全问题的增多,北约将原来的科学委员会更改为现在的“科学促进安全”项目小组(the NATO Programme for Security Through Science),以便更有效地应对生态和其他非传统安全领域的问题。该项目的分支机制,如“促进和平与安全科学委员会”(The Science for Peace and Security Committee),至少每年召开两次会议,在生化、环境安全、信息安全等方面专家小组的协助下,对各种具体举措和项目进行评估。

其二,重视国际环境合作。北约相继在“科学促进安全”项目下建立与俄罗斯和地中海国家的对话机制,为后者提供大量科技和环境方面的支持。北约还与欧盟、联合国开发署、联合国教科文组织等密切合作,在中亚、东欧、南欧、南高加索等地区进行环境问题的国际治理。如在治理哈萨克斯坦、土库曼斯坦和吉尔吉斯斯坦等中亚国家的核辐射污染问题上,北约积极组织了专家小组对污染地区进行勘测、评估,并安装了相应的防辐射设备。近些年,北约还积极参与黑海水污染的治理工作,与周边的保加利亚、罗马尼亚、土耳其、乌克兰等国进行技术合作与协调,并出资购买了大量计算机和水体采样设备,建立了迄今最大最完善的黑海水资源环境数据库。不难看出,这些年北约在环境安全领域不断采取更加积极的战略和措施,同时更加积极地推动与非成员国的国际技术合作。

其三,北约对气候变化问题密切关注。2007 年北约议会提出特别报告《气候变化:超越京都议定书的思考》表达了北约内部对全球变暖的安全意

¹ “Earthquake - induced Disasters Limiting the Damage”, NATO Official Website March 5, 2008 http://www.nato.int/docu/earthquake_induced_disaster/english_full.pdf
² “Food Prevention in Ukraine”, NATO Official Website March 5, 2008, http://www.nato.int/docu/food_ukraine/flood_ukraine_eng.pdf

义的基本立场和关切,报告引用由11位资深的美国退役将军2007年4月发表的研究成果,分析了气候变化对包括美国在内的各国国家安全造成的威胁,敦促世界各国领导人立即采取措施应对气候变化问题。譬如,前美国中央司令部司令辛尼(Anthony Zinni)将军指出:“今天,我们为减少温室气体排放承担成本,我们承担的是某种经济上的打击。否则,我们将会军事意义上付出代价,那涉及的是人命,将会有人付出生命代价的。”这种观点也得到了许多很有影响的决策者的支持和响应。英国前外交大臣贝克特夫人在任时曾敦促联合国安理会着手解决气候变化问题,因为“气候变化会严重地影响到国际和平与安全”。英国防务委员会主席斯塔尔拉普(Jock Stirrup)说,未来军事规划的特征之一便是要注意“评估气候变化的后果”,因为“那些被气候变化削弱的国家更容易被军事集团所利用”。¹

二、基本特点

第一,以跨国合作为主线。环境安全问题是受国界限制的。譬如,一条国际性河流的上游如果受到污染,下游沿岸的国家也会一起遭殃。因此,国际组织作为各成员国相互交流的平台,在环境安全领域发挥着不可替代的作用。各种环境问题,经过由国际组织召开的相关国际会议之后,各国政府可能对这一问题的认识比以前更进一步,通过国际组织的协调,各国在这一问题上的信息交流得到进一步加强。²而国际政府间组织在促进环境领域的合作时,可以确定解决环境问题的行动议程,启动国际环境制度建设,制定各种具体的行为规范与行动规则,并对各国政府施加影响。”因此,北约作为成立了半个多世纪的国际政府间组织,在实现环境安全领域信息交流、共享和解决方案等层面具有较强的科学权威性和国际号召力。最新版(2006)的《北约手册》明确指出,北约的环境安全战略处理的问题包括军事行动的环境影响和地区研究两大支柱,后者包括与稀缺资源相关冲突的预防,新兴的环境危险,可能导致经济、文化与政治动荡的社会风险,以及其他非传统安全威胁,如食品安全、风险应对战略、航道、口岸和港口安全等。

第二,以弱军事性的科学和减灾外交为手段。纵观50多年来北约在环境安全领域采取的战略和政策,冷战时期北约主要负责为各国进行科技、环境领域的交流合作提供平台,扮演着类似东道主的角色。从上世纪末开始派遣专家组深入中东欧国家间开展自然灾害预警和救援工作以来,北约的主动参与程度不断加深,表现出北约对各成员国和周边国家生态和环境安全问题的关切。北约为了从弱军事的角度扩大对包括在地中海地区、前苏联势力范围内的欧洲和中亚各国的影响力,不遗余力地通过“和平与安全科学项目”这个框架,积极帮助这些国家解决与军事技术相关的生态环境问题,譬如帮助解决阿塞拜疆、乌兹别克斯坦等中亚国家的化学武器污染,不惜斥巨资治理黑海周边地区水体污染等问题。北约试图以紧密的环境合作为契机,进而将合作关系扩展到政治、经济等其他领域,建立、巩固和完善可靠的合作伙伴关系,推动这些国家的民主改革和经济转型。³另外,哈萨克斯坦东北部的塞米巴拉金斯克是苏联时代的核试验场,北约在该地区的放射性污染问题项目(SEM RAD)既帮助哈萨克斯坦减轻苏联时代核试验留下的放射性污染问题,又为联合国、国际原子能机构、欧盟等国际组织提供了大量第一手数据,提升了北约的国际政治影响力,同时也有助于防范恐怖分子搜集、利用该地区的放射性材料制造“脏弹”的风险。

第三,以政治影响为目标。环境安全问题发展到今天,其政治色彩越来越浓厚,政治化倾向越来越明显。随着北约在生态环境领域介入和参与力度的不断提升,生态环境问题在北约整体政治和安全战略目标中的地位日益重要,影响力日渐突出,体现出了明显的政治化倾向。在环境和生态领域采取的各种政策措施,也是为实现其更长远的战略目的而服务的。当年面对没有直接对手的尴尬处境,北约审

¹ Pierre Claude Noin, “Climate Change: Thinking Beyond Kyoto”, <http://www.nab-int/Default.asp?SHORTCUT=1177>

² 李滨:《世界政治经济中的国际组织》,国家行政学院出版社,2001年版,第115页。

³ 李少军:《当代全球问题》浙江大学出版社,2006年,第96页。

⁴ NATO, “The Environment and Security”, NATO Official Website November 11, 2008, [http://www.nab-int/docu/environment/](http://www.nab-int/docu/environment/environment-e.pdf)

时度势,及时转变战略政策,进行结构性改革,成功化解了生存危机,国际影响力不降反升。如今,北约开始积极着手发展与地中海、中亚等地区国家的伙伴关系,建立北约—俄罗斯理事会改善与俄罗斯的关系,并通过合作开展环境保护工作来拉近双方距离,将生态和环境问题政治化、安全化,将自己的战略目标政治化,巩固了北约对欧洲事务的重大影响力,突出地体现了北约将自己塑造为世界秩序和国际事务重要参与者的未来战略设计。

第四,以周边为主要活动范围。这里的周边主要指欧洲边缘和临近的巴尔干、高加索、中亚与地中海沿岸国家。冷战后,有观点认为,欧洲各国的安全威胁不再来自东方,而是来自南方和东南方,¹这促使北约积极主动与地中海国家建立对话机制。随着环境和环境安全问题的政治化、安全化,北约对维和行动、危机管理、市民冲突管理和其他非传统安全领域问题的介入可能会越来越深,其影响力将会越来越大,它对中亚国家以环境安全方式进行的渗透就足以说明这一点。

三、相关问题

第一,环境问题本身的严重性和影响的跨国性使环境议程成为北约的重要关注议题。环境问题跟所有被安全化的问题一样,具有后果严重性、影响广泛性和范围跨国性等特征。综合来看,学术界倾向于将环境问题的安全性后果归结为以下五点:资源稀缺造成的冲突与不稳定;环境恶化对生存环境的威胁以及所引发的社会动乱;跨界污染和危害转移造成的国家间冲突;经济发展、科技进步和国际贸易带来的生物、基因威胁;生态威胁论对国际关系的毒化和对主权的挑战。²不过,环境安全最根本的价值还是在于它“事关地方性和全球性生物圈的维护,此乃所有其他人类活动依赖的基本支持系统。”³2004年,诺贝尔和平奖授予在肯尼亚推行“绿带运动”的倡导者、肯尼亚环境和自然资源部副部长、生态学家旺加里·马塔伊(Wangari Maathai),以表彰她在“可持续发展、民主与和平”方面作出的杰出贡献。北约的官方看法认为,马塔伊获奖首次标志着国际社会已经广泛承认环境保护主义是塑造和平的

手段。⁴2007年,诺贝尔和平奖授予了美国前副总统戈尔和联合国政府间气候变化专业委员会(UN IPCC),以表彰他们为改善全球环境与气候状况所作的不懈努力,这再一次证明了国际社会对生态、环境因素在维护国际安全和世界和平中重要作用的认可。

第二,国际安全和国家安全向人的回归使环境安全成为北约非传统安全系统中的一个重要组成部分。1972年联合国斯德哥尔摩人类环境会议后,环境安全问题逐步发展成为一项独立的研究领域。进入20世纪90年代后,环境安全开始成为美国国家安全战略报告中的重要关注点之一。如今,全球温室效应的加剧、海平面的持续升高、臭氧层的破坏、自然资源的锐减等早已成为世界各国普遍担忧的问题;在自然界,物种以每天一个的速度灭绝;在人类的生存空间中,极度干旱和海啸飓风的发生频率持续上升,严重的空气和水源污染更是摧残着越来越多人的健康。2008年3月,北约主管公共外交事务的助理秘书长、北约和平与安全科学委员会主席让·弗朗索瓦·比洛(Jean-Francois Bureau)在“北约安全科学论坛·环境安全”研讨会的开幕词中明确指出,环境问题关乎人的安全,因而对北约所有成员国都非常重要。随着公众对环境问题的意识越来越强,北约的防务和安全政策必须考虑到环境因素,将环境因素作为军事规划和效率的核心要素之一。⁵

第三,环境问题的安全化促使北约重视一些国家间冲突的生态和环境根源,并采取相应措施来避免生态和环境不稳定因素恶化、升级为地区冲突。⁶国际关系的历史记忆和现实政治表明,许多国家间的冲突和战争都是源于对资源本身(下转第37页)

¹ Raymond A. Millen “Reconfiguring NATO for Future Security Challenges”, *Comparative Strategy*, Apr–Jun 2004 Vol 23 Issue 2, p. 125–141.

² 刘东国:“国际安全的新领域:环境安全”,《教学与研究》,2002年第10期,第49–54页。

³ Bany Buzan *People, State and Fear* 2nd ed. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers 1991, pp. 19–20.

⁴ NATO, “The Environment and Security”, <http://www.nato.int/docu/environment/environment-e.pdf>

⁵ Jean-Francois Bureau, “Opening Remarks”, <http://www.nato.int/docu/cmm/2008/0803-science/e0312-summary.html>

⁶ Dennis Clark *Prizes Ecological Security: An Evolutionary Perspective on Globalization*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004, p. 24.

阿披实要推动社会和解的承诺自相矛盾。¹ 难怪有评论家用“漂亮的总理, 丑陋的内阁”来形容本届政府。

再次, 面对“红黄衫军”的挑战。从“红衫军”方面看, 由于他信在泰国政坛的影响力仍不可低估, 并且“反独裁民主联盟”也宣布将继续举行抗议新政府的活动。再看“黄衫军”方面, 尽管阿披实内阁的上台暂时缓和了泰国社会的矛盾, 但是对于新上台的政府, 民盟依然要求政府大幅提高下议院中任命议员的比例, 并且修改相关的宪法条款。“红黄衫军”的挑战实质上是泰国社会不同阶层矛盾日益激化的产物。因此, 阿披实内阁的挑战就在于如何通过新政策调节社会各阶层的利益再分配, 通过发展经济稳定泰国社会。

(三) 外交形势较为严峻。无论从国家安全利益还是从经济利益角度看, 阿披实新政府的外交形势都异常严峻。新政府外交的中心任务在于恢复泰国的国际信誉与形象, 而近期的挑战则集中在“当好主席国”和“协调周边关系”两个方面。

泰国是东盟的现任轮值主席国, 由于 2008 年政治危机的影响, 原定于年底举行的“东盟峰会”被迫推迟到 2009 年。对于以东盟为外交政策立足点的

阿披实政府来说, 此次峰会意义重大, 如能成功举办则表明泰国不仅有能力从政治动乱和金融海啸中走出, 而且还有信心继续去争取“后苏哈托时代”的东盟领导者地位, 从而也有利于恢复泰国的国际信誉, 增强国际投资者对泰国市场的信心。

在协调周边国家关系方面, 处理好与柬埔寨和缅甸两个邻国的关系是近期改善泰国地缘安全环境的两个重点。2008 年, 泰柬柏威夏寺冲突给地区安全和东盟安全机制造成了巨大的负面影响。在当前泰国内外交困的时期, 对抗与冲突对于新政来说决非上策。因此, 对阿披实新政府的外交考验就在于如何在东盟和泰柬两国现有的安全机制以及两国旅游互惠协议的框架下, 搁置主权争议, 实现两国对古寺的共同开发。

对于缅甸问题, 新政府面临着是否完全改变他信时期对缅政策的抉择。缅甸问题关乎东盟和泰国新政府的形象, 并且影响着东盟和泰国与区外大国尤其是西方大国的关系。因此, 是坚守“原则”, 还是看重“利益”? 这是新总理难以回避的问题。◎

¹ / 国际观察: 泰国新政府面临多重挑战”, 中国国际广播电台网, 2008 年 12 月 23 日。

(上接第 18 页) 的争夺。如中东地区冲突不可忽视的重要根源之一, 便是阿以双方对稀缺的水资源的争夺。根据最近的一项研究, 气候变化导致的全球问题如热带疾病的全球流行、干旱带来的粮食危机、水资源危机以及因此而来的移民、难民等跨国问题, 使气候变化的“安全意义”体现无遗。¹

第四, 北约加强环境安全战略也与南北关系密切相关, 这既增加了南北双方在生态和环境问题上的合作动力和合作意愿, 也同时增加了北方国家对南方国家施加国际干涉的风险和空间。一方面, 发达国家忽视发展中国家的实际发展需要而片面强调环保的重要性; 另一方面, 广大发展中国家坚持在发展壮大自身经济实力后着手解决环境问题, 并指责发达国家不断转移污染企业, 实行“生态殖民主义”。因此, 随着国际环境合作的发展, 生态环境问题与南北问题、发展问题的关系日趋紧密, 这使得生态环境问题在国际政治议事日程中的地位日趋凸现

出来。与此同时, 各类环境问题的出现已经或可能成为全球性的“公害”, 威胁到了整个人类的生存, 而解决或缓解危机的努力又不能单靠个别国家的努力, 人们不能不超越传统国际法范围, 对主权概念做出新的诠释。² 于是, 便有西方的某些政客和学者主张“国际环境干涉理论”, 要求联合国在必要时冲破主权限制, 实施“环境维和行动”。³ 很显然, 环境安全领域的问题实际上与全球问题的日益政治化是密不可分的, 在环境安全领域中干涉与反干涉的矛盾难以避免。◎

¹ John Podesta and Peter Ogden “The Security Implications of Climate Change” *The Washington Quarterly*, 31 1 (Winter 2007~ 08), pp. 115-138.

² 王逸舟: 《探寻全球主义国际关系》, 北京大学出版社, 2005 年版, 第 132 页。

³ Crispin Tickell “The Inevitability of Environmental Security”, in Gwyn Prins ed., *Threats Without Enemies*, London: Earthscan, 1993, p. 23.