

# 综合安全论:风险的反向 界定和政治逻辑

唐士其 庞 珣

**内容提要** 随着世界进入高度不确定时代和全球风险时代,安全在概念上发生了巨大的变化。原有以威胁为对立物的安全理解,将军事视为安全的最后保障同时也是安全的终极威胁,对不断涌现的非军事安全挑战或进行军事化理解或排除在安全研究范畴之外,严重阻碍了安全的学术和政策研究。以风险反向界定的综合安全,将安全目标与军事手段相分离,强调安全问题中不确定性的深刻复杂和多元主体的互动,弥合传统安全和非传统安全之间的人为割裂,将前者的权力政治逻辑和后者的利益政治逻辑统一于综合安全的风险政治逻辑。以威胁为对立物的安全是自上而下的“供给侧”安全,而综合安全是自下而上的“需求侧”安全,两种不同安全的要素在逻辑顺序和排列结构上具有显著差异,贯穿于安全问题形成和发展的整个过程。克服传统安全困境和应对新安全挑战,亟需厘清综合安全要素结构关系、形成系统分析框架,从而为应对不确定性的世界和构建综合安全提供新思路 and 开辟新路径。

**关键词** 国家安全研究 综合安全 风险 威胁 安全困境 安全要素

---

\* 唐士其:北京大学国际关系学院教授。(邮编:100871);庞珣:北京大学国际关系学院教授。(邮编:100871)

\*\* 本文是国家社科基金重大项目“地缘政治风险预测的理论与方法研究”(项目编号:17ZDA110)的阶段性成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

国际关系学科因安全研究而诞生。安全与国防或战争在概念上的分离,勾勒出了战后国际关系学的边界。国际关系学的安全研究专注于安全的政治逻辑而非军事战略或战争技术,终止了与军事学之间长期的交织难分。在《国家间政治》中,汉斯·摩根索悉心论述以权力为中心的政治逻辑,并将维护安全的大任交给了政治家(statesman)和外交家。<sup>①</sup>尽管如此,安全研究依然将军事视为安全的最后保障、同时也是安全的终极威胁。

冷战的缓和与“石油危机”的冲击,打开了“非安全”议题进入国际关系视野的大门。以罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈为代表的学者质疑军事安全所占据的“高政治”地位,指出复杂勾连的各类议题在重要性上难分高低。人们拥抱这一主张的方式,不是将军事安全进行“降格”,而是把非军事领域的议题“升格”为安全议题。安全概念急剧扩大至几乎所有可以想见的领域,它们被统称为“非传统安全”,并为军事意义上的安全保留了一个“传统安全”的位置。<sup>②</sup>

非传统安全和传统安全曾被视为两种此消彼长的安全类型。世界在军事维度上变得更为安全时,资源和注意力才更多转向非传统安全。但随着21世纪以来金融危机、生态危机、社会危机和地缘政治危机频发和共振,非传统安全与传统安全交织在一起,相互放大着对方的尖锐性、复杂性和困难性。不安从四面八方袭来,应接不暇的国家和个人埋首于高度的不确定性中努力寻求安全。<sup>③</sup>

伴随着不确定性带来的焦虑猛增,安全研究中出现了一个“新宠”,那就是“风险”。在科学技术、心理学和社会学等领域里,风险是长期而重要的研究主题。风险也作为国家互动性决策的框架性条件在国际关系中得到考量,但却不曾在安全研究中占据本体地位。事实上,以政治为本的国际关系研究令人诧异地忽略了风险本身的“政治性”,而仅将其理解为客观概率。与之形成鲜明对比的是,在人类学、社会学、批判哲学等众多学科中,风险研究起笔于讨论

---

① [美]汉斯·摩根索:《国家间政治》,徐昕、郝望、李保平译,北京大学出版社2005年版。

② 关于国际关系安全研究的发展历程可以参见Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, 2009。

③ 作为国际安全相对应的领域,国际政治经济学曾经以弱化安全议题为特色。但近年来,国际政治经济学研究越来越将关切从全球化的“效率”转移到全球化的“安全”问题,最强的声音之一就是新结构主义学者的“武器化相互依存”理论,经济的安全化议题如今是国际政治经济学家和国际安全学者共同关注的热点。

风险的政治本质。<sup>①</sup>近年来,风险以新的方式进入国际关系研究,直观表现为安全和风险在概念上迅速汇合。根据全球最大、覆盖学科最多的检索系统 Web of Science 的数据,以“风险”为主题的国际关系学论文的总引用量在 2007 年之后直线上升。<sup>②</sup> 风险概念强势进入国际关系研究的话语体系和分析框架,甚至出现了在概念上以“风险”来替代“安全”的呼声。<sup>③</sup>

风险概念的兴起并非要挤出安全概念,但无疑反映了安全再概念化以适应安全现实的需要。安全作为目标和状态,在概念操作化上需要以其处置对象来进行反向界定,正如健康概念需要通过疾病来反向界定。风险概念在安全研究中的日渐重要,正是因为它已被越来越多地视为安全的对立物。更重要的是,以风险为对立物的安全,不再割裂传统安全和非传统安全,而是将前者的权力政治逻辑和后者的利益政治逻辑统一于综合安全的风险政治逻辑。

## 一、反向界定安全：从威胁到风险

中文的“安全”至少对应着“safety”和“security”两个不同的英文词。“security”释义为通过集体性努力达到成员免于损害或危险的状态,而“safety”仅具有免于受损的状态及其感知的含义。<sup>④</sup> 所以,工程学中使用的“安全”一词对应“safety”,而社会科学安全研究中的安全是“security”,诸如国家安全、国土安全、社会安全,都含有建立社会性集体保护措施的要素。保护措施必然针对某种或某类对象,即安全的对立物。

长期以来,国际关系研究对安全的理解以“威胁”为对立物,威胁从反向规定了安全的界定、认知和措施。近年来,风险开始代替威胁成为安全的对立物,赋予安全以不同于从前的内涵和逻辑,界定了“综合安全”。综合安全之“综合”,在于风险作为对立物引入了诸多传统上不曾考量或不曾重视的安全因素、同时也要求安全目标和安全手段具有前所未有的综合性。然而,“综合”

① [德]乌尔里希·贝克:《风险社会:新的现代性之路》,张文杰、何博闻译,南京:译林出版社 2018 年版;[英]玛丽·道格拉斯:《洁净与危险:对污染和禁忌观念的分析》,黄剑波、柳博赞、卢忱译,北京:商务印书馆 2018 年版;[英]玛丽·道格拉斯:《风险的接受:社会科学的视角》,熊畅译,上海:华东师范大学出版社 2022 年版。

② Karen Lund Petersen, “Risk Analysis: A Field Within Security Studies?” *European Journal of International Relations*, Vol.18, Issue 4, 2011, pp. 693-717.

③ Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, 2009, p. 250.

④ 参见《韦伯斯特大辞典》,在线词典 <https://www.merriam-webster.com/dictionary/security>, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/safety>, 2022-11-10。

也并非一个令人欢欣鼓舞的词。疾病类型中的“综合征”是在病因、治疗方案和预后等方面都具有高度不确定性的病症。综合安全之“综合”也具有这样一层含义。

### (一) 威胁

“威胁”在汉语词典中的释义是“用威力逼迫恐吓使人屈服”。<sup>①</sup>“威胁”所对应的英文“threat”一词有两层主要意思：一是表达欲加伤害的意图，二是损害即将来临的表征。<sup>②</sup>可见威胁的含义中同时包含了意图的表达、清晰的来源和时间的紧迫。威胁具有意图，无论意图以口头或行为进行明示或暗示，也无论意图被感知或忽略、被理解或误解。国际安全问题的重点和难点正是国家对彼此意图的狐疑和判定。许多国际关系学者视无政府状态的结构特征为安全问题的根本症结所在，但从“无政府”到“国家视彼此为威胁”却并非逻辑必然。填补两者间逻辑跳跃的正是“意图”——亚历山大·温特鞭辟入里地指出，这一步的关键是想象国家初见时如何判断彼此的意图。<sup>③</sup>

威胁的“意图”要素决定了威胁具有可定位和可追踪的特点。谈及意图时需要问“谁”的意图，而安全研究因此排除了自然对象并将社会对象聚焦到“国家”。毫无疑问，对国家的真实意图进行判断非常艰难，但国际关系现实主义学说通过强调无政府状态来极大地简化了威胁的定位和追踪问题——无论基于生存意图或权力欲求，每个国家都是其他国家的潜在威胁，区别仅在于它此时的实力是否足以构成威胁。在意图普遍存在的假定下，对威胁的锁定首先关注彼此的实力对比、然后再判断意图的强烈和紧迫程度。

此外，威胁在时间上具有迫近性，可能的伤害尚未发生但即将到来。由威胁所界定的安全专注于迫近的危险或损害。讨论和判断某个国家在数十年后可能会具备带来损害的能力和意图，通常不过是在展示远见，无意也无力改变当下的安全议程。不确定性随着时间的距离而倍增，飘忽不定的意图在一个较长的时间维度上更是无法判断。当未来的损害在时空维度上以更大不确定性进入安全考量时，风险替代威胁而成为了安全的对立面。

---

① 《现代汉语词典》，北京：商务印书馆 2019 年版，第 1358 页。

② <https://www.merriam-webster.com/dictionary/threat>, 2022-11-11。牛津大词典与韦伯斯特词典的释义基本相同。

③ Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol.46, Issue 2, 1992, pp. 391-425.

## (二) 风险

风险在中文中的源起和最早使用时间尚不详。英文词“risk”使用时间大致始于17世纪中期,在辞源上来自于拉丁文“risco”(危险)和“rischiare”(陷入危险)。<sup>①</sup>与威胁相似,风险也是尚未发生但可能发生的未来损失,也同样暗含了对未来进行处置和干预的要求。但风险与意图之间并无内在联系,有意或无意的行为造成损失的可能性都构成风险。这也是为什么风险被普遍视为具有客观自然属性,科学-技术范式长期以来作为风险研究和理解的主导范式。意图不再必要,意味着不安全之源不仅限于国家,而是涵盖了无意的行为和自然的变化。

风险不但和意图相分离,而且时常作为客观之物加以考量。这样,判断风险要求追问的不是意图而是“事实”即客观证据。防控风险的安全措施加诸于个人、群体或国家而不必过问其意图的清白。风险的判定问题引入了一个曾经外在于政治过程的力量,那就是科学技术和专业知识。风险概念从一开始即与概率论紧密相连,视之为通过科学和技术能够得以认识、计量和控制的客观存在。科学—技术范式已经塑造了一个根深蒂固的观念,即风险是客观之物和可计算之量。例如,风险的客观效用模型是负向事件的发生概率乘以其后果,其中不但概率可以客观估计,后果也要求以客观损失来度量(如伤亡人数和经济损失等)。<sup>②</sup>风险研究领域在之后迎来了“文化—符号”理论和社会建构理论范式,它们深刻怀疑和有力批判风险的客观性,认为风险是被赋予“客观性”的社会现实。即使风险由社会建构,科学技术仍然通过在建构过程中扮演举足轻重的角色而界定了风险。科学中针锋相对的争论和习以为常的不确定性,将风险问题复杂化,风险政治化也就难以避免。无论风险客观与否,科学都作为新的权威或新的工具进入到关于安全的政治进程中。科学解散旧的风险又指认新的风险,既是安全之柱、又是不安之门,类似于军事在威胁所界定的安全中扮演的矛盾角色。

风险和威胁之区别还决定了它们所对应的安全策略之不同。“消除威胁”和“管控风险”,这两组搭配的差异绝非为了朗朗上口。风险作为概率性的存在,决定了它不可被完全消除。进言之,处理风险有赖于科学技术,防范和降低风险的需求会推动相关技术的发展,但得到发展和增强的科技又有助于探

<sup>①</sup> Deborah Lupton, *Risk*, Routledge, 1999.

<sup>②</sup> Sven Ove Hansson, “Philosophical Perspectives on Risk,” *Research in Philosophy and Technology*, Vol.8, No.1, 2004.

知和发掘出新风险,形成一个反馈回路。这意味着,以风险为对立物的安全无法通过消除其反面存在而获得。相反,安全须与一定程度的风险共存,对风险在合适程度上的容忍本身构成了安全。风险容忍和接纳是综合安全的要素。

相对于威胁,风险具有更高、更复杂和更长远的不确定性。不确定性不同于风险或威胁。统计学用来表达不确定性的工具是概率,但在现实中概率本身又具有其自身的不确定性,可以继续用一个新的概率来加以表达。“概率的不确定性—不确定的概率”链条可以一直延伸向下,径直走入不确定性的深渊。但无论是认知还是行动,都必须在这条路的某一点停下来来回走。这需要把此处的不确定性视为确定,然后一路往回走上风险之路。换言之,风险认知和决策要求把不确定性人为地终止于某个深度。<sup>①</sup> 综合安全本应以不确定性为对立物,但不确定性的深渊让认知和决策很快就进入死胡同。只有将不确定性简化为风险,关于安全的讨论才有了意义。正如昆廷·斯金纳(Quentin Skinner)所言,概念引入并非仅仅是言说什么从前无法言说之物、更是要行动从前没有的行动。<sup>②</sup> 思考安全是为了追求安全、而非仅仅思考与言说。在充满复杂不确定性的世界中,风险作为安全的对立物脱颖而出,代替了无法胜任的威胁、阻止了走得太远的不确定性。

## 二、综合安全:风险的“分布—综合”

综合安全是以风险作为对立物的安全。将“安全”冠以“综合”,并非仅仅因为安全所考量的因素变得更多。考察以威胁作为对立物的安全也需要涉及多种因素。两种安全都不是专注于军事力量的建设、部署和使用,外交、威慑、经济、国际国内制度、文化文明等各种因素都在不同程度上被纳入安全研究。从根本上将两种安全区别开来的,是这些因素如何进入到安全问题形成和处置过程。以威胁为对立物的安全是一种至上而下的“供给侧”安全,而综合安全是自下而上的“需求侧”安全,这决定了各要素在安全问题形成和发展之路上的逻辑顺序和排列结构的差异。

对于以威胁为对立物的安全,国家有目的的威胁是不安的来源,被威胁的直接对象也是国家而非个人或社会经济团体。国家对外国企业生存带来的威

---

<sup>①</sup> Sven Ove Hansson, "Philosophical Perspectives on Risk," *Research in Philosophy and Technology*, Vol.8, No.1, 2004.

<sup>②</sup> Reinhart Koselleck, *Futures Past*, Cambridge, Mass: MIT Press, 1985; Quentin Skinner, *The State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

胁是“政治风险”而非“安全”问题。<sup>①</sup>换言之，国家是不安全的直接承受者和第一亲历者，而个人和群体处于国家屏障之后，只有当国家无法确保安全后才直接暴露于外部威胁。以风险为对立物的综合安全则不然。风险造成的损失首先加诸于个体，个体首当其冲地感受和承受风险。例如，恐怖主义风险是平民生命和财产损失的可能性，但恐怖主义行动在军事意义上则微不足道，对国家生存的影响更是不值一提。再如，近年被视同国家安全的全球供应链安全，产业链供应中断的风险首先在企业间的微观层次产生和流动，由企业而非国家作为第一感知者。气候变化和环境破坏带来健康、经济和生命的损失也首当其冲地由个体承受，风险并非以国家为单位进行流动和分配。加诸于次国家行为体的风险，根据其大小、范围、紧迫性、尖锐性等综合构成了国家需要面对和处置的风险，进入到综合国家安全的议事日程和行动日程。

风险的“分布—综合”过程形成了综合国家安全，类似将国家黑匣子打开后进行的国家利益分析路径。要理解国家利益如何生成，首先需观察和分析个体和群体的利益偏好在国家内部如何分布，然后聚焦于国内政治制度如何对不同利益偏好进行加总，最终形成国家利益。当这个路径里的“利益”被替代为“风险”后，综合而成的不再是国家利益而是国家安全。同时，这个综合的过程凸显出风险政治与利益政治在最初的界定问题上就各自遵循着不同的逻辑。外在因素会影响到个体的利益认知和塑造个体的偏好，但个人总是自己利益和偏好的界定者。相反，作为尚未发生却有可能发生损失的可能，个人是否承受风险、承受多大的风险，却只能依赖外在权威认证才能进入到作为共同领域的政治。当个人的避险诉求要求国家而非个人来进行处置和干预时，个人感知和承受的风险需被认证为客观和普遍之物，否则无法成为公共考量和政治施加的对象。于是，“我认为”需要变为“科学认为”，如果没有科学认证的背书，个人风险主张在政治上则不成立。

大量的人类学和社会学研究表明，风险并不具有绝对的客观性，甚至于“文化—符号”学者和批判理论在很大程度上认为风险是社会建构之物。但有趣的是，否定风险客观性的观点更强化了个人的风险主张只有在被“认证”后才变得有意义。建构的社会事实因社会共同的相信而成为存在。对于政治而言，重要的是共同相信，存在是否是客观事实本身并不重要。将风险理解为社会建构之物，一方面否定风险客观性，另一方面更是否定了风险主观性的意

---

<sup>①</sup> “非传统安全”并不打算严肃讨论安全的反向概念，但其实是以风险而非威胁来理解安全，因此并不在此处专门讨论。

义。进而言之,风险的主观感知并非发自个人内部,而是个人作为社会一员接受社会建构的结果。无论是客观性或是社会建构性的风险,在分析的起点处就打开大门,将科学、文化、价值、制度、权力等因素纳入到安全问题的政治研究。科学从前标榜着与政治的独立,而风险早已经是科学的地界。在面对风险政治时,科学当然就无法置身事外。科学在客观范式下探索和争论风险,一切似乎仍与政治无关。但科学的争论给予了持不同信仰、价值、文化和习俗的人群进行政治辩论的武器,人们各自聚拢在科学观点的不同旗帜下形成政治阵营。科学在教化人们,但人们更是在选择给予什么样的科学发现和科学观点加以支持。选与不选、信与不信常常不在于科学发现本身的信度。风险沟通学说试图以“科普”来消除对风险的“误解”,但选择什么样的“科学事实”进行科普本身也并非中立。试图以风险沟通来实现风险的“去政治化”忽略了两个重要事实:一是科学关于风险的知识具有不确定性,科学内部对同一种风险的判断也常是各执一端;二是人们的风险认知“偏差”并非一定是对科学的无知,这种“偏差”更多来自选择,文化、社会结构、权力和制度形塑了人们对科学知识的选择。一种风险在一种文化、社会和制度下被视为紧迫严重到无法容忍,而在其他社会中却能够被集体忽视、并将其他人的焦虑嘲笑为矫情的歇斯底里。

气候安全可以用以说明由风险的“分布—综合”形成国家安全的路径。对气候变化带来的损失及其不确定性的焦虑古已有之。彼时对气候灾难的担忧更甚于当前,流传有大量意在避免自然惩罚或祈求自然豁免的习俗、迷信和祭祀。但当之不同于古代的焦虑在于,当代社会形成了两个共识:一是人的活动对气候灾难负有在科学归因意义上的责任,二是通过改变人的活动可以调控气候灾难风险,且调控有某种“投入—产出”公式可供遵循。<sup>①</sup> 灾难的归因不仅是科学解释,更是将环境变化进行“风险化”,将环境带来损害的可能与“人的责任”紧密相连。环境风险不再是自然界的概率问题,而是人的行为(如工业排放)不负责任的结果,而干预就是要迫使某些人群负起责任来。风险在本质上处于知与无知之间,而科学的不确定性及其科学界本身的未定争论更加深了焦虑。普遍的焦虑跨越了国境,跨国非政府组织将环境安全与人类普遍价值相联系,突破了地方文化的界限而实现了全球动员。在环境安全领域,是对失去的焦虑而非对获取的渴求起到了社会动员的作用。在试图化弊为利的市场里出现了企业竞相投入到环境风险宣介中,科学界、社会组织、市场力

---

<sup>①</sup> Bentley B. Allan, “Producing the Climate: States, Scientists, and the Constitution of Global Governance Objects,” *International Organization*, Vol.71, Issue 1, Winter 2017, pp. 131-162.



量在相互怀疑和相互指责的同时，合力将环境风险上升为国家安全和全球安全。

### 三、综合安全中的安全困境

关于安全的国际政治研究由安全困境的底层难题所驱动。在综合安全下，有目的的军事威胁仅成为众多安全关切中的一种且不再是最重要的一种。传统意义的安全困境在综合安全中是否被弱化甚至解决？在“认知即现实”的风险政治中，综合安全是否面对着新的困境？

#### （一）传统安全困境的变化

以威胁为对立物的安全，遵循“占优”(dominance)的政治逻辑。追求安全就是追求占优位置。当一个国家获得了实力和权力的占优位置时，其他国家的意图不再重要，因为它们不再能够构成威胁，威胁的消失就是安全的确保。但“占优”具有相对性本质，这让安全问题变得极为复杂。<sup>①</sup> 安全困境描述了国家纷纷以“占优”为理性的安全策略，但却共同走向了螺旋升级的不安全之路。国家追求“占优”的本意是防御性的甚至是卑微的国家生存。但在无政府状态的自助逻辑下，己方“占优”的意图则可以被他方等同为威胁的意图。感受到威胁的他国采取同样的安全策略以夺回占优的地位。如此往复，理性的国家采取占优策略来确保安全，却身不由己地陷入包括自己在内的所有国家更为不安全的困境。安全困境成立的基础是占优安全策略，走出困境的钥匙存在于改变条件，使得国家不再需要以军事上胜过彼此来确保安全。当安全的对立物由威胁变为风险时，风险之源并不必然来自国家甚至也不再清晰可循。如此，对谁“占优”能够确保安全？答案变得如此困难，以至于让占优策略本身失去了意义。

“商业和平论”包含了走出安全困境的数个重要机制，包括机会成本、共同身份建构和平解决争端的精神和制度等。将国家之间的商业利益纽带置换为风险纽带，我们可以来重新审视这些机制是否依然成立。追求以风险为对立物的综合安全，带来了“政治的治理化”。无论是全球治理的蓬勃兴起还是国家治理的如火如荼，都表明政治合法性越来越多地系于风险治理成效。国家

---

<sup>①</sup> Stefano Guzzini, “Hans J. Morgenthau and the Three Purposes of Power,” DIIS Working Paper 2018: 4, pp. 1-34, <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1261544/FULLTEXT01.pdf>, 2022-10-20.

对相互冲突所投入的时间、精力和资源,都以风险治理和防范为机会成本。当风险治理对国家而言越重要时,这个机会成本就越高。换言之,当风险治理是国家的重要职责和工作时,彼此之间进行战争就变得更为昂贵。

不同于跨国商业活动为国家及其民众带来物质利益,跨国风险流动带来的是潜在损失。暴露于同一种风险、共怀同一种焦虑、预见可怕的相似命运,有可能会促进团结和建构共同身份。以贝克为代表的学者所提出的“风险社会”理论认为,风险的跨边界性带来安全的全球不可分割性,其结果不再是关于占优位置的争夺,而是基于焦虑的全球团结,国家将不得不合作以应对“无边界”的风险。<sup>①</sup>

风险的治理离不开制度。相对于军事安全和贸易自由,全球治理目标催生了数量更为众多的国际组织,也促进了现有国际组织在理念和功能上的转变,大幅增加了国际制度网络的层次和密度。“网络化”是全球风险时代国际制度的重要特征和主流思维,构成了“联合国多边主义2.0”版本的核心内容。<sup>②</sup>不少学者相信,网状结构的世界虽然没有彻底改变无政府状态,但至少改变了它的含义。在网状连接的世界里,权力的基础更少建立在强制和对抗的能力之上,而更多倚重促成合作和协作的能力。<sup>③</sup>

风险治理还推动了国际权威的出现和强化,从根本上改变着无政府状态的国际体系特征。无政府状态相对于国内政治等级权威而定义,国际权威的缺失曾经被认为从根本上将国际政治与国内政治进行了区分。然而,近年来关于国际权威的研究十分兴盛,与“政治的治理化”趋势紧密呼应。<sup>④</sup>在全球治理中,国际组织在信息和知识方面的优势具有了空前的重要性,其掌握的信息和概念系统还具有自我扩展和自我加强的规模效应。国际组织获得了令人瞩目的国际权威,通过风险界定、风险归因和风险治理来树立和加强其权威性的

---

① [德] 乌尔里希·贝克:《风险社会:新的现代性之路》,张文杰、何博闻译,南京:译林出版社2018年版。

② Luk Van Langenhove, “Multilateralism 2.0: The Transformation of International Relations,” <https://unu.edu/publications/articles/multilateralism-2-0-the-transformation-of-international-relations.html>, 2022-11-16.

③ Anne-Marie Slaughter, *The Chessboard and the Web: Strategies of Connection in a Networked World*, Yale University Press, 2017.

④ David Lake, “Escape from the State of Nature: Authority and Hierarchy in World Politics,” *International Security*, Vol.32, No.1, 2007, pp. 226-254; Janice Bially Mattern and Ayşe Zarakol, “Hierarchies in World Politics,” *International Organization*, Vol.70, Issue 3, Summer 2016, pp. 623-654; Daniel Voelsen and Leon Valentin Schettler, “International Political Authority: on the Meaning and Scope of Justified Hierarchy in International Relations,” *International Relations*, Vol.33, Issue 4, 2019, pp. 540-562; “International Authority: From Concept to Measure,” in Liesbet Hooghe, et al., ed., *Measuring International Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume III, Published to Oxford Scholarship Online 2017.

角色。国际权威的产生和加强意味着，无政府状态决定的传统安全逻辑正在发生根本性改变，安全困境或许正在失去其赖以存在的基本假定。

但是，综合安全时代的深度不安和普遍焦虑，与上述乐观看法形成了不小的反差。或许风险并没有能够“以毒攻毒”地克服现有的安全困境，反而正在制造新的“安全困境”？

## （二）新安全困境

在后冷战时代，战争被频繁地用作“风险管理手段”。国家以大规模军事行动打击视为重大风险之源的国家，而不必以威胁的意图判定为前提。<sup>①</sup> 苏联解体后，北约作为军事同盟失去了存在的理由。但事实上，北约不仅存活且不断扩大，成功“转型”为以军事手段进行风险防范和管理的组织。“9·11”事件后，恐怖主义风险一夜之间被界定为全球风险，美国担纲全球恐怖主义风险治理的领导和主力，将军事和战争手段作为应对恐怖主义风险的主要方式之一。国家的军事武装和战争手段被合理化为“风险治理”，可以正当地用于打击恐怖主义个人、集团和“包庇国”。伊拉克战争之所以引起对国家安全的普遍担忧，在于国家间的战争泛化为了“风险管理”——在伊拉克对美国并无威胁意图的情况下，美国以伊拉克藏有大规模杀伤性武器并暗中支持恐怖分子为由，发动一场对主权国家的战争。自冷战结束以来，防务合作条约作为一种新的军事合作机制在全球兴起，突破传统军事联盟的框架而以风险管理作为目标，促进了新的全球军事网络的建立。如此种种可见，追求综合安全的风险治理并没有排除武力的强制性使用。相反，在风险治理的名义下，军事手段甚至战争的运用突破了传统范畴，不再将国家间军事行动限定于应对军事威胁。战争和大规模军事行为作为“风险管理手段”合理化了新的军备竞赛，带来更深的的不安和更大的不确定性。这也解释了在风险主导安全领域后，地缘政治重大安全问题更难以解决，比如伊朗核问题和俄乌冲突等。

在传统安全困境之外，以风险为对立物的安全也面临新的困境。“政治的治理化”同时也是“治理的政治化”。国家对内将治理成效视为合法性的重要基础和国家能力的集中展现，对外在全球风险治理中争夺话语权、主导权和建立新的权威。作为潜在而尚未发生之存在的风险，对其进行治理的前提就是

---

<sup>①</sup> Yee-Kuang Heng, *War as Risk Management Strategy and Conflict in an Age of Globalised Risks*, Routledge, 2006; Yee-Kuang Heng, "The Continuing Resonance of the War as Risk Management Perspective for Understanding Military Interventions," *Contemporary Security Policy*, Vol.39, Issue 4, 2018, pp. 544-558.

将其发掘出来,加以界定并建立政治联盟,继而构建综合安全的内容和设置全球治理的议程。在实施风险治理中,国家间就风险治理效果进行比较和竞争。构建和实现综合安全的竞争,意味着竞争性的风险治理投入,以促进知识和技术的发展,旨在发现风险、定位风险、追踪风险和降低风险,并通过话语的构建和传播的渠道来助力特定的风险得到特别的关注。这些治理努力提高了发现风险的能力和对风险的公众感知和重视,有助于综合安全的实现。但与此同时,对这些能力和感知的提升,也提升了对风险治理标准的期望,降低了风险容忍度,安全作为一种客观状态不再重要,作为一种感知存在变得遥远。对安全的政治性投入、为安全目标不断让步原本正常的步调和目标,“风险治理”在竞相追求综合安全的同时离间了安全和人们之间的关系,形成了综合安全面临的新困境。

#### 四、构建综合安全:风险政治与安全要素框架

国际关系研究假定作为理性行为体的国家采取“最大化”策略。传统上,国家对安全的追求途径是最大化权力。但在综合安全中,国家作为理性行为体却不再能够以“最大化”(或最小化)方式来构建综合安全。构建综合安全等同于对风险进行综合治理,但风险最小化既不可能也不可取。风险不同于威胁,它可以来自于军事以及军事之外的任何维度,可以来自迫在眉睫或依然遥远的危险,可以显现于熟悉的本地或在远隔重洋之处藏匿。一种特定风险在一个特定的时间段里或许能够被最小化,但往往是以放手其他众多风险为代价。同时,将风险降到较低水平后,继续降低这种风险在“投入—产出”上将变得越来越不经济。这意味着综合安全要求对各种风险进行综合考量,决定风险治理的投入分布。风险治理不仅要选择治理何种风险到何种程度,更要选择容忍何种风险到何种程度。换言之,综合安全不仅是根据风险特征使用不同的治理方案组合,更是选择什么是可容忍的风险组合。

##### (一) 风险政治

风险容忍意味着新的政治。风险政治驱动国家内部和国家之间的冲突、强制、补偿、妥协等政治互动和进程,但遵循着显著不同于权力政治或利益政治逻辑。风险不均匀地分布在不同国家中的不同人群,任何在整体上合理的风险组合,对于不同的群体而言,这个组合总会是不恰当地过度容忍了一些风

险,或者错误地对另一些风险采取了过低的容忍态度。科学的证据并不能够统一思想,不存在科学的铁证可以公正裁定谁应该容忍何种风险,得到一个最“科学”的风险组合以供构建综合安全。风险的政治化在所难免。

以规避风险而非追逐利益作为政治的驱动,产生更强烈和更广泛的动员能力。风险焦虑在相互回应中得到了群体性放大、形成共同感知和共同“知识”。更重要的是,风险与责任的紧密相连,意味道德和价值在风险政治中的重要角色。风险分配的公平正义问题,比在利益政治中要直接和尖锐,也解释了以利益分析为基础的政治理论为何对当今政治分野和政治运动在理解上捉襟见肘。近年来,右翼民粹主义的兴起和在政治上的影响,对于利益政治逻辑而言是陌生而难解的,身份政治和意识形态政治对此更具有见地。右翼民粹主义展现出的“非理性”政治形态在于,它遵从风险理性而非利益理性,政治的推动力是对风险的焦虑和对政府所持风险容忍方案所感受到的强烈不正义。本土主义和排外主义是发达资本主义国家中右翼民粹主义的基本特征之一,尤其强烈谴责本国精英对外来者的风险处境予以高度的关切,将其置于本国平民的风险处境之上。在精英看来,移民对本国部分人群可能带来的经济社会潜在损害(风险)如果不是无稽之谈,那也至少在物质意义上可以容忍。但如置移民在原住民国里所承受的风险于不顾,在价值和道德上则无法容忍。移民通过承担远离故土和漂泊异乡的代价,已经证明了他们在原住国所承受的不可承受的风险。但在本国支持民粹主义观点的人看来,本国精英支持的这种厚此薄彼的风险容忍组合恰恰是不公平不正义的,是腐败的精英和外来移民之间的邪恶勾结,置本国平民的风险处境于不顾。什么是物质与道德意义上可容忍风险,对此在界定和选择上的冲突,部分解释了右翼民粹主义、本国精英和外来移民之间的政治联盟和对抗。

全球政治同样围绕什么是可容忍风险而展开。在关于环境风险的安全问题上,容忍可以被谴责为无知或短视,不容忍也可以被嘲笑为科学带来的歇斯底里,取决于国家及其国民所处的经济条件和文化传统。科学尽管深度地介入到了风险政治中,但却无力解决全球范围内关于风险的政治争议。风险的容忍既非有客观的标准,又非由主观风险感知来决定,不同人群和国家对特定风险在容忍程度上的差异性,来自不同的价值体系、文化传统、权力制度等多种因素。在政治进程中,将风险道德化和价值化是风险时代政治动员的重要策略。在全球社会中,跨国社会组织占据风险政治先机的策略是,通过将风险与普世价值相连,并归因于权力腐败和道德堕落,从而进行全球范围内的有效政治动员,迫使国家政府、国际组织甚至逐利的企业下调对特定风险的容忍

度,采取行动以争得政治先机。<sup>①</sup>

各种因素最终通过权力来决定在综合安全构建时容忍何种风险、急切处理何种风险。权力在风险政治中也具有了新的面孔和方式。传统安全研究起始于对权力的思考,但无论是讨论权力基础还是权力作用机制,最终的着眼点都是军事能力,安全问题归根结底是关于如何处置有意图的军事威胁的问题。综合安全中决定如何进行风险综合的权力,依然包含军事资源和能力,但它们已不再有从前的显赫地位。在综合安全中,知识和信息作为权力的来源之一,不必汇入军事力量来发挥威力,而以完全不同的权力形态和机制来改变政治意愿和行为。知识和信息贯穿于风险界定、风险选择、风险归因和风险治理整个过程,也在政治动员中起到了关键性的作用。并非是客观性、先进性和正确性赋予了知识以政治力量,而更重要的是知识对人们的风险感知、风险态度、风险偏好等的影响和塑造。知识改变了权力的形态和面目。基于知识和信息的权力总是带着治理的善意,身着科学和客观的外衣,与价值和道德站在一起,无需面目可憎即可实现对行为的强制和对意愿的塑造。近年来得到热议的“指标的权力”,通过信息简化来形成易于传播、易于比对的指标,对全球各类风险(全球治理各领域)进行评估和发布,形成广泛的社会影响和强大的社会动员,达到改变政策行为的目的。而更为重要的是,参与到指标制定和发布的主体包含国家、国家间组织、非政府组织、商业团体、学术团体等等,表明各种主体均可以构建出自己的权力并参与到权力竞争中,区别于传统安全中国家是权力的唯一主体或附着体。<sup>②</sup>“指标权力”或“数字的权力”跃升为了一种被各种政治行为体竞相争夺的权力。<sup>③</sup>在构建综合安全的过程中,新的权力基础和形态在主导风险政治,并从风险政治中不断产生和加强。

## (二) 构建综合安全

风险并非一定来自某个确定的威胁源,而是兼具客观性、主观性和社会建构性,因此超越了主客性的区分,成为一种关系即结构的产物。这决定了构建综合安全的基础是捋清各安全要素进行综合的路径和结构。传统政治理论以强制性权力(包括实施和限制权力的政治制度)为核心,政治进程围绕这个核

---

<sup>①</sup> Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics," *International Social Science Journal*, Vol.51, Issue 159, 1999, pp. 89-101.

<sup>②</sup> 庞珣:《全球治理中“指标权力”的选择性失效:基于援助评级指标的因果推论》,《世界经济与政治》2017年第11期。

<sup>③</sup> Judith G. Kelley, Beth A. Simmons, "Politics by Number: Indicators as Social Pressure in International Relations," Vol.59, No.1, 2015, pp. 55-70.

心展开。但在风险政治主导下的综合安全构建过程中，政治开展的起点和围绕的核心是风险损失(利益)的分配问题及其价值评判和辩论。相对而言，权力结构和制度规范处于综合过程的后期。作为更为稳定的文化传统不但提供了风险政治的文本和背景，而且文化习俗也直接导致了不同政治体对风险分布在利益关照和价值判断上的差异。当然，文化传统的影响也延伸到对政治暴力的使用和限制，接收政治进程的反馈效应并进行缓慢演变。图 1 呈现了这四个综合安全要素的逻辑结构。<sup>①</sup>

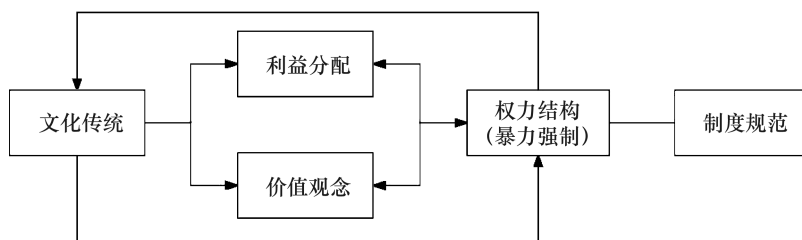


图 1 综合安全要素的结构

图表来源：笔者自制。

值得进一步强调和说明的是，利益分配与价值观念在图 1 中的核心地位，凸显了这两个要素在一个政治体系构建综合安全中的重要性。利益分配是政治体系的基础、核心和目标，而价值观念则为这个政治体系提供合法性基础。当利益分配的焦点不再是经济利益而是安全(或其对立物风险)时，分配正义问题尤为突出和尖锐，与价值体系之间呈现出远高于在传统政治中的密不可分、融为一体。价值观念决定人们如何看待风险分配(或风险容忍)组合方案，甚至如何看待和感受风险与安全。传统的利益政治和权力政治都是将利益分配和价值观念进行先分割后组合。利益政治将利益本身视为价值观念之外的“效用”，而政治被定义为对满足效用的资源进行权威性分配，然后由利益相关者来以价值观念(正义原则)评判权威性分配。而权力政治则将利益等同于权力——由权力定义的利益，利益的分配等同于权力的分配，而价值观念被视为权力的组成部分(如软实力)，从而利益和价值均臣服于权力之下，两者之间的关系并不重要。但对风险政治来说，风险的社会建构性和归因问责的内涵已经包含了价值观念，而风险分布现状本身也就构成了对价值观念的呈现或背

<sup>①</sup> 仅从因素之间的相互影响关系来看，这些因素排列的先后逻辑可以随意改变，如将权力结构或者制度规范放置在图的核心也并不影响它们之间的关系逻辑。但因素排列的结构之所以重要，不在于它们之间的两两关系，而正是在于排列逻辑。

离,要求政治来进行加强、改变或调整。换言之,在综合安全中,利益和价值中哪一个是第一因的判断并不重要,重要的是它们之间既相互规定、同时可能相互冲突。从本质上讲,在风险政治中的风险产生及其程度的根源在于分配和价值之间的矛盾关系。

由此,利益分配和价值观念可以被视为一个相对闭合的系统,这个系统与传统文化和权力结构—制度规范之间同样存在相互规定的关系,受到传统文化和权力制度的影响,又作用于它们。这个结构的重要性在于,在构建综合安全时,四个因素中没有一个因素应被视为外生给定的,从而作为分析的固定起点。换言之,综合安全并非“局部均衡”而是“普遍均衡”。四个因素中两两既相互规定、又可能相互冲突,每个因素自身也可以自洽或充满矛盾,这些都构成了政治化风险的来源,处在一个从“安全”到“风险”到“崩溃”的谱系中。因此,风险政治实际上是关系而非安全要素的函数。

由于这个四要素的关系结构中包含的是相互作用,动态地探讨其中的反馈机制形成的高阶关系对于理解综合安全作为普遍均衡的达成至为重要。四个安全要素中每一个都直接或间接地与其他所有因素相互作用,形成了一种综合的、多阶的复杂系统。图2将图1中安全要素之间关系进行平展而得到,其中权力结构/制度规范被进一步区分为两个要素,即权力制约和制度建构,从而使图1反映的单一政治体内部安全要素之间的关系能够适用于两个以上政治体所形成的系统。同时,对安全要素的称谓转变为规范性的表达,表明的是规避风险的价值取向,比如,利益分配变为“利益均衡”,价值观念变为“价值整合”等。根据传统的学科分野,这些关系在不同的学科或者学科分枝中得到重点分析和研究。例如由利益驱动的行为体及其均衡关系是经济学关注的重点,而政治经济学则将政治权力引入到利益的分配、通过权力和利益的互动关系来解释资源配置和权力变化。政治学中的建构主义、历史制度主义和共同体主义(communitarianism)则将利益内生性,讨论文化和制度进程对利益的塑造,现实主义则将利益外生化、从而聚焦于权力之间的互动。然而权力本身又是可以内生性,如政治学中的批判理论讨论是知识与权力的关系。权力因素还可以被完全排除在探讨中,如哈贝马斯的交往行动理论关注的是价值与价值之间的关系,传播学关注的是文化与文化的关系。由此可见,现有分散在各学科之中的以上研究重点关注的是部分安全要素之间“一阶”的关系,而构建综合安全则涉及到所有这些关系及其现有理论的一阶和高阶综合。



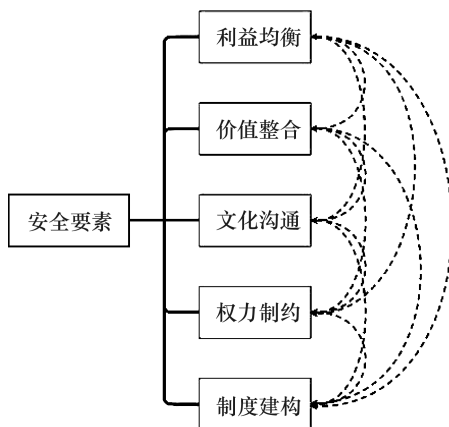


图 2 安全要素关系图谱

图表来源：笔者自制。

## 结 语

随着世界进入高度不确定时代和全球风险时代，安全在概念上发生了巨大的变化，原有将安全问题系于应对有清晰来源和有意图的威胁的理解，从根本上阻碍了安全研究和安全政策的发展。以风险为对立物来重新界定安全，并非仅仅是概念的修正，更重要的是揭示出了风险驱动的政治显著区别于传统权力政治和利益政治的逻辑，从而为构建综合安全开启了新的思路和路径。

风险作为一个多学科和跨学科研究对象，其独特性质有三：一是处于“知”与“未知”之间，二是可以同时作为客观存在、主观存在和社会建构存在，三是与干预和责任内在相连。这些特性决定了以风险为对立物所界定的安全需要得到彻底的、全面的重新审视。这一努力无论是在理论和实践中都会遇见令人兴奋的机遇和遭遇令人沮丧的困境。研究以风险为对立物的综合安全及构建综合安全的风险政治过程，是一项巨大而尚未充分开展的任务。本文在有限的篇幅中仅对其中基础性和框架性的问题进行了初步探讨，旨在揭示综合安全研究任务的必要和紧迫，以及可能的起点和路径。