

建构安全威胁：英国气候变化的“安全化”路径分析

张舒琪

同济大学政治与国际关系学院，上海市，200092；

摘要：当前传统安全在各行为体安全问题中的比重逐渐降低，而非传统安全问题逐渐成为关注的焦点，建构主义视角下的哥本哈根学派提出的“安全化理论”，运用“言语—行为”对安全进行塑造与建构，带领国际政治进入新的研究领域。部分国家将气候问题放入国家发展战略中，将气候问题政治化。因此本文将以英国为例，基于哥本哈根学派安全化理论分析气候变化安全化的路径，即为什么国家要将气候安全化，如何实现气候安全化。本文认为，英国实现气候安全化出于保障本国贸易和能源安全，国家通过不同层面的表达与举措实现气候问题安全化。

关键词：气候安全化理论；气候治理

DOI：10.64216/3080-1486.26.02.040

1 安全与安全化理论

1.1 安全化理论的核心

哥本哈根学派的安全化理论是一种“言语—行为层面的安全理论”，即通过言语行为对威胁进行社会建构的进程，该理论认为，安全化是一个过程，是谁在什么问题，以及某种条件下，通过话语表达，制造了安全。^[1]因此，任何公共问题都有可能被政治化，从而纳入安全议题中，而安全化理论的“安全”是在常规政治程序之上的，一旦问题被主体认为具有威胁，且相关听众接受其逻辑，就可以采取紧急措施。

安全化理论的核心为存在性威胁、言语—行为、主体间性。即存在性威胁为前提，通过言语—行为动员听众防御威胁，主体间性则是安全化实践造就（又称建构）的是一个由安全行为主体、安全指涉对象、功能性行为主体以及听众等要素共享的，对某种威胁的集体反应和认知过程。^[2]在该理论中，成功安全化的步骤为：识别存在性威胁——通过言语说服听众——采取行动——通过非常规手段影响单元间关系。

但当前安全化理论的完成度仅限于通过言语构建安全威胁，而忽略了这种威胁是基于何种背景，在完成对安全化的构建后，如何在实践中反映安全化的成功。因此，本文认为应当加入对于安全化议题前背景的评估以及实践的研究。

2 英国气候安全化的演进

2.1 存在性威胁：科学研究的基础上识别威胁

首先，英国政府意识到气候问题正在影响着国家安全，为加快确定安全化进程，政府通过科学的评估确定这一议题是否可以作为存在性威胁。2012年，英国政府出资委托华霖福(HR WALLINGFORD)公司完成了《气候变化风险评估证据报告》，该报告从水、农业、能源、公共卫生等方面对英国气候变化进行了风险评估，并提出了当前以及未来英国面临的气候潜在风险，并提出了应对建议。该报告认为：“英国已经很容易受到极端天气的影响，包括洪水和热浪。即使不考虑气候变化带来的额外压力，也需要继续采取行动来管理这些风险。”^[3]英国政府同时还公布了《气候变化风险评估政府报告》。对前一报告中的风险评估做出回应。^[4]肯定了前一报告中对于“英国容易受到极端天气的影响”这一结论。

2013年，英国政府委托普华永道公司就海外气候变化问题对英国国家安全的影响进行了评估，发布了名为《气候变化为英国带来的国际威胁与机遇》的报告。该报告认为气候变化造成的极端天气使英国海外资产受损，海军战力以及海外行动环境更加恶劣，海外居民在遭受极端天气时英国政府提供的援助成本增加。同时，海外气候环境的变化间接导致了英国资源的短缺，海平面上升导致英国的土地安全受到威胁，同时加剧种族与地区之间的冲突与矛盾，造成社会的不稳定。

通过科学的评估后，报告从数据上识别并证实了气候问题确实使英国国家安全面临威胁，同时此类报告也使威胁更加具象化、科学化。有利于政府增加话语可信度，从而为接下来政府利用语言的方式令受众主体接受议题的威胁并接受议题安全化提供了保障。在议题安全

化的过程中,识别存在性威胁是安全化进程的前提条件,如若没有存在性威胁,安全化则无逻辑可言。

2.2 对安全化的背景评估

“相比传统安全占主导的年代,目前的国际安全形势异常复杂,各种安全威胁和风险也更加不可预测”。^[5]9·11事件后,恐怖主义、非法移民、公共卫生安全、能源短缺以及气候变化问题导致了各个地区、国家之间的争夺。一个地区、一个国家内部,甚至一个种族之间的冲突都有可能造成国家巨大的国家安全问题,导致世界贸易市场的不稳定。英国内阁办公室与军情五处对安全进行了以下定义:在新的形势下,‘国家安全’指的是英国作为一个整体的安全和福祉。这里的‘国家’指的不仅仅是作为地理或政治实体的英国,而且还包括其公民,及其政府体系”^[6]

因此,英国当前对于国家安全的维护不仅限于传统安全问题,更向纵深拓展,逐渐提高对非传统安全问题的关注。同时将非传统安全问题写入国家安全战略报告中,该背景有利于实现气候问题安全化。议题的背景探究有利于确定存在性威胁是否有必要将其安全化,是安全化进程中的决定性步骤。

2.3 言语—行为:研究报告的发布让英国内部以及欧盟、全球接受

议题安全化需要行为主体向一个集体指定一个威胁以及动员一个“我们”来反对一个所谓的具有威胁性的“他们”的能力。转而,这样的危险话语通过强调社区的成员和那些社区之外的人的差异性而把团体团结在一起。^[7]同时利用一些权威人士的言语或者渲染威胁从而加速对安全化的构建。

英国政府在21世纪开始就逐渐开始对气候问题安全化,这一特点在工党政府期间尤为明显。时任英国外交和联邦事务大臣的玛格丽特·贝克特在任职期间曾明确将气候变化问题作为其任内英国外交政策的核心支柱。英国的两大政党工党、保守党均对气候变化问题较为重视,并将应对气候变化作为政治竞争的手段之一,从而在客观上促进了英国气候变化安全化的持续发展。政府官员与科学家通过自己的言语,对受众群体进行宣传,构建了气候安全威胁,使气候安全化更加官方甚至构建超越政治化的紧急态势。

除此之外,英国政府还通过官方报告对气候议题进

行安全化。2008年的《国家安全战略》指出气候变化对当前世界的稳定与安全构成最大的潜在挑战,气候变化导致的极端天气与自然资源匮乏导致不稳定,进而存在导致移民、人道主义危机、加剧国内外动荡和冲突的可能性,造成对现有国际体系的冲击。2021年发布的竞争时代的“全球化英国”——《安全、国防、发展和外交政策整合评估》中将威胁国家安全的最重要因素分为三类,其中气候问题处于第三层。与此同时,该报告仍然强调了气候变化的重要性,并提出在未来英国仍然要成为气候变化治理的全球领导者。

无论是从权威人士的言语还是政府官方发布的战略报告中都可以看出,英国政府从话语建构方面,强调气候问题对国家安全的重要性,同时也将气候议题作为威胁不断安全化,通过较为官方的形式进行言语表达,更有利于将安全化构建的“言语—行为”广泛传播,加速完成气候问题安全化的任务。

2.4 主体间性:威胁成立后主体的接受过程

完成安全化构建最重要的环节是由“主体间性”和社会性构成。成功的安全化不仅仅是由安全化的施动者一方面构建,更重要的是受到“言语—行为”影响的听众是否能接受这种共有的“存在性威胁”。因此,英国气候安全化的重要一环是使周边国家与欧盟、联合国甚至全世界的接受气候议题安全化。显然,英国也成功将气候问题安全化。

2005年,英国担任G8集团主席国,推动气候变化问题纳入会议议程,同时在签署的联合公报中也涵盖了有关气候变化的内容。这次峰会也邀请了新兴国家进行非正式对话,促进发达国家与发展中国家对于气候问题的交流。2007年,英国在联合国安理会发起了主题为“能源、安全与气候”公开辩论会,安理会首次围绕气候与全球安全关系举行正式会议,多个国家认为安理会应当处理气候变化产生的安全威胁,欧洲国家、非洲国家与太平洋各个岛国都认同了气候议题安全化这一模式。此外,作为欧盟前成员国家,英国利用欧盟的影响力实现其气候问题的诉求。英国提出的2030年减排目标也被欧盟采纳,德国与法国在英国的影响下,也表示将提高本国的减排标准。

英国通过在联合国进行提议,向欧盟提交议案,影响着周边国家对气候问题的态度,实现了主体间对于安全化的接受,“主体间”的接纳使气候问题安全化实现。

2.5 实践行为：威胁安全化后的具体行为

哥本哈根学派对于安全化缺少对于实践的关注，而安全化构建后，也需要进行实践巩固安全化成果，但安全化将议题置于“紧急状态”，容易导致一刀切等问题。而英国在安全化构建的后续实践中，将气候安全作为长期治理目标，从而使“紧急状态”逐渐转变为“常态化安全”。

在2008年，《气候变化法》生效，该法案承诺，英国将在2050年将温室气体排放量在1990年基础上减少80%，并确定了今后五年的“碳预算”。这是全球第一个确定温室气体减排目标的法案。由于气候问题安全化，国家在传统安全议题上也考虑与气候问题相结合，政府推动军事部门参与也是英国进行气候问题安全化的主要发展方向之一。同时，英国自2008年10月起设立了能源与气候变化部。由专门的部级机构处理气候问题，这在其他国家十分少见。此外，英国政府还根据2009年《气候变化法》成立了气候变化委员会英国政府要求军事部门对气候变化在世界有关地区的影响进行评估，并将其作为未来军事力量部署和训练的参考要素，同时对军事基地在气候变化影响之下的脆弱性进行评估，要求军事部门扩充职能以满足英国境内极端气候事件的救援需求。

除了国内层面进行改革外，英国针对气候问题与其他国家与国际组织进行合作，并建立长效机制。2015年9月，英国首相卡梅伦宣布将从国际发展援助（中划拨58亿英镑，注入2016—2021年度国际气候基金同时加大对于发展中国家的减排与气候保护的支持，中英双方近年来签署多项协议（如2014年李克强总理访英期间签署的《中英气候变化联合声明》）、建立了有效的合作机制，并以低碳经济领域的合作为重点，开展了多项卓有成效的合作。英国首相卡梅伦也提出将国民收入的0.7用于对外援助，并针对援助国的具体近况划分对气候问题相关的援助经费。2016年《巴黎协定》的签订使气候问题成为全球化安全议题。

3 英国气候安全化的利弊

3.1 优势

3.1.1 气候变化得到重视

英国政府通过将气候问题安全化，形成了有效的气候治理相关制度与法规，从紧急态势逐渐转化为长效机

制。气候安全化使英国的气候治理更具成效，例如英国2019年修订《气候变化法案》，正式确立到2050年实现温室气体“净零排放”的目标，由此成为世界主要经济体中率先以法律形式确立净零排放的国家在各种减排措施的共同作用下，英国自1990年以来温室气体排放量呈总体下降趋势，2018年英国温室气体排放量为5.63亿吨二氧化碳当量，是1990年温室气体排放量的67.6%。当气候议题安全化后，英国的气候问题得到了政府与各个组织的重视，从而得以高效治理。

3.1.2 通过气候安全化构建新秩序领导全球治理

英国作为最早提出气候问题重要性的国家，安全化的构建有利于巩固气候问题在国家安全议题中的地位。同时，“存在性威胁”被周边国家乃至全球所接受，英国借此机会进行全球气候治理。通过多边与双边气候合作，英国在推动气候变化成为国际社会的主流议题方面发挥了关键性作用。英国将从担任2021年COP26主席以及对国际气候资金承诺的116亿英镑资金着手，引领可持续国际行动。同时，英国一直认为自己是全球治理的领导国家。因此，英国的行为更有利于以气候安全治理为平台，提升国际影响力，提高全球治理水平，在气候治理方面发挥更大的引领作用。

3.2 弊端

3.2.1 过度安全化

当某一议题被安全化后，那么这个议题的紧迫性提升，在一定程度上甚至可以超越常规的政治性。气候安全化虽然可以使气候问题被放置到一个较高的层面进行治理，同时也可以得到有效地落实，但气候问题从本质上来说是科学与自然的问题。一味将气候问题安全化容易导致行为体过度安全化从而激化矛盾，造成气候治理领域的利益冲突，当前气候治理与传统国家安全问题也有着紧密的联系，认为气候问题在一定程度上会影响军事以及国家对外战略，但是在气候治理议题中，军事力量的过度介入有进一步增加冲突，这为世界安全局势增加不确定风险因素，阻碍全球气候治理合作的进程。

3.2.2 统一制定标准下的不公平

在安全化的过程中，往往会将某一议题处于“紧急状态”下，而这种模式也意味着气候治理与气候安全将成为世界行为体的优先目标，必须在遵守这种紧急状态下达成某种治理规则。而这种模式促成的制度并没有仔细考虑世界的各个行为体是否都适用该规则，从而造成

气候治理的“一刀切”。对于某些发达国家来说,减少碳排放或者达成某种气候目标较为轻松,而对于发展中国家来说,既要发展经济又要考虑气候问题,对其发展来说是一种负担。同时,一些发达国家想要尽快完成气候治理的目标,会将污染转移给欠发达国家,造成“热灶现象”,加大发展中国家的压力。容易导致国家之间的矛盾激化,破坏气候治理中的公平原则,影响气候治理的长期效果。

4 总结

目前,国际社会将气候问题逐渐安全化,而英国则是最早将气候问题纳入《国家安全战略》并且付诸实践的国家。英国对于气候问题成功地实现了安全化,有利于其更好地在全球气候治理中发挥作用。同时也提升了自身在国际舞台上的地位。随着气候问题的不断严重,而美国多个总统在气候问题上的消极态度为其登上气候治理领导地位提供了契机。

而英国对于气候问题的安全化也符合哥本哈根学派提出的安全化理论。其演进逻辑也使用了“言语—行为”以及存在性威胁的构建等形式。这里演进逻辑反映了非传统问题是如何通过言语构建使其成为超越普通政治体质的“紧急”安全状态。在原有的哥本哈根学派理论基础之上,本文通过对安全化背景的评估以及安全化实践进行追踪,更好地使英国气候问题安全化呈一条清楚的逻辑链条呈现。气候安全化的成功构建也有利于其他非传统安全问题的治理与解决。将安全化理论与全球非传统安全治理相结合,使全球治理更加富有理论依据。但议题安全化并不是最终目的,而是通过议题安全化,为当前气候治理寻找最优路径,形成系统而长效的

治理机制,最后实现“去安全化”,才是最终的目标。

参考文献

- [1]叶晓红.哥本哈根学派安全化理论述评[J].社会主义研究,2015,No. 224(06):164-172.
- [2]布赞,巴瑞,维夫,奥利,&怀尔德,迪.(2003).《新安全论》(朱宁,译).浙江人民出版社.
- [3]CCRA - UK Climate Change Risk Assessment 2012 - GA0204 <https://randd.defra.gov.uk/ProjectDetails?ProjectId=15747>
- [4]UKClimateChangeRiskAssessment:GovernmentReport. Retrieved from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69487/pb13698-climate-risk-assessment.pdf
- [5]李靖堃.(2015).国家安全视角下的英国气候政策及其影响.《欧洲研究》,(05),1-17+165.
- [6]UKSecurityServiceMI5. (n.d.). What is National Security? Retrieved from <https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do/protecting-national-security.html>
- [7]艾喜荣.(2016).话语与话语之外:安全化理论发展述略.《世界经济与政治论坛》(6),51-69. <https://doi.org/10.3969/j.issn.1007-1369.2016.06.004>

作者简介:张舒琪(2002年8月—),女,土家族,湖北咸宁,硕士研究生,同济大学政治与国际关系学院,气候治理、国际政治。