

# 全球公共卫生问题安全化的路径分析

晋 继 勇

[摘 要] “安全化”理论认为,如果通过话语行为将一项公共议题作为“存在性威胁”提出,需要采取紧急措施,以及能够证明这些措施超出了政治程序正常限度但仍然不失为正当,从而导致新规范的产生、普及乃至内化,那么该项议题就被安全化了。随着跨国传染病传播和生物恐怖等威胁的不断加大,全球公共卫生问题也呈现出被安全化的趋势。然而,鉴于世界各国所面临的安全威胁轻重缓急不同,公共卫生安全化相关国际规范的内化还存在一定的问题。

[关键词] 规范;安全化;全球公共卫生问题

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)02-0225-05

传统的安全研究学者很少把安全研究议程从国家安全扩展到其他领域,新现实主义和新自由主义概莫能外。基于对传统安全理论的反思和批判,“哥本哈根学派”的“安全化”理论认为,一个问题之所以变成安全事务,是因为规范动议者通过“言语行为”表达出该问题是一种“存在性威胁”,这种“存在性威胁”意味着有必要使用非常手段去遏制之,如果相关的“听众”接受这种说法,并通过主体间建构形成相应的国际规范,那么这个问题就被安全化了,或者说变成了一个安全问题<sup>[1]</sup>(第 251 页)。

全球公共卫生问题一直是一个生物学和发展的课题,还没上升到传统意义上的“安全”高度。在国际层面上,全球公共卫生的政策协调主要通过世界卫生组织、世界银行和联合国粮农组织等国际组织来进行。上述组织都是技术性的、专门化的国际组织和规范载体,他们中立性的地位决定了它很少涉及到安全和成员国内政问题。然而,全球化的发展对全球公共卫生政策提出了挑战。正如理查德·道格森(Richard Dodgson)和凯利·李(Kelly Lee)所指出的,“全球化导致了或加大了诸如新发和复发传染病、各种各样的非传染病以及环境变化等跨国健康风险。”<sup>[2]</sup>(第 98 页)传染病的全球传播使个人安全、社会安全乃至国家和国际安全都充满了风险。根据世界银行的报告《为健康投资》提供的资料,1990 年死于传染病的全球死亡人数达 1669 万,占总体死亡人数的 34.4%;而死于战争的人数仅为 32 万,占 0.64%。死于传染病的人数是死于战争人数的 50 多倍<sup>[3]</sup>(第 37 页)。2003 年在世界上 30 多个国家肆虐的“非典”和随时会爆发的“禽流感”问题都是雄辩的例证。1995 年 3 月,日本东京地铁系统发生的由“奥姆真理教”制造的恐怖事件和 2001 年美国发生的炭疽恐怖袭击更是加剧了世界各国对公共卫生安全危机的担心。学术界开始出现了有关生物恐怖的“话语”。鉴于跨国传染病和生物恐怖这些“存在性威胁”的凸显,安全研究领域也出现了把公共卫生危机安全化的势头,并且在相关的国际规范中得到体现。

## 一、“安全化”理论的内涵和概念

安全研究成为了一些最具挑战性的国际政治新视角得以发展的领地,也是最激烈的理论争论发生的领域<sup>[4]</sup>(第 171 页)。随着全球化的发展,安全主体呈现了多元化的趋势,以民族国家为分析单元的传统安全研究已经无法适应时代的发展,军事安全也不能再垄断安全研究的话语。“以往安全研究中被忽略的问题,如第三世界国家对安全的影响,包括国内政治、社会文化因素对安全的挑战、个人权利缺乏保障等引起的种族、宗教冲突,以及大规模的难民、流行病等问题,都成为安全探讨的新热点”<sup>[5]</sup>(第 142 页)。由被称为“哥本哈根学派”的奥利·维夫(Ole Wever)和巴里·布赞(Barry Buzan)所提出的“安全化”理论便是安全研究领域中的一个很有影响的新流派。

### (一)“安全化”理论的内涵

“安全化”理论的内涵与安全的定义密切相关。在安全研究的课题中,如何界定安全问题与非安全问题是一个关键的方面。传统安全定义的最主要因素是军事冲突或使用武力的可能性,而巴里·布赞在 1998 年的《安全:一种新的分析框架》一书中否定了这种安全理解。他认为,安全是可以进行再定义的,安全不但是一种认知,更是一种“言语行为”,“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>[6]</sup>(第 13 页)。概而言之,所谓“安全化”就是,掌握安全话语的施动者,经过“话语行为”渲染,把一个问题作为最高优先权提出来,通过对该威胁的集体反应和认同而贴上“安全”标签,“这样施动者就可以要求一种权力,以便通过非常措施应对威胁”<sup>[6]</sup>(第 36 页)。安全化“不仅通过打破规则,也不仅仅依靠‘存在性威胁’的出现来推进,而且以‘存在性威胁’的出现为理由,以宣布打破规则为合法来实施”<sup>[6]</sup>(第 35 页)。当然,安全化理论并不认为所有的“话语行为”都可能导致相关问题的安全化。巴里·布赞认为,一个成功的安全化包括三个步骤:(1)识别存在性威胁;(2)采取紧急行动;(3)通过破坏和摆脱自由规则来影响单元间关系<sup>[6]</sup>(第 13 页)。上述任何一个步骤对于某个问题安全化的成功启动乃至相关国际规范的确立都是不可或缺的。

### (二)“安全化”理论的几个核心概念

任何理论的建立都离不开一些核心的概念,“安全化”理论也不例外。总的说来,它主要有以下几个概念:

“存在性威胁”:是指在特定的领域、针对特定的指涉对象所存在的威胁,这种威胁是如此严重,“故在常规政治中不当无所顾忌地讨价还价,而应当被最高决策层优先于其他问题来果断地予以考虑及处理”<sup>[6]</sup>(第 40 页)。“它可以要求采取紧急行动或非常措施。”<sup>[6]</sup>(第 37 页)例如,在主权安全领域,中国作为一个指涉对象,它所面对的一个“存在性威胁”就是台独问题,所以在台湾的主权归属问题上没有任何讨价还价的余地,中国政府也从不承诺放弃军事行动这一非常措施来应对台独威胁。

“言语行为”:是“安全化”理论流派从语言学建构主义中采用的一个分析工具,即从一个“言语行为”的观察角度研究安全。一个成功的“言语行为”是语言和社会的结合。在它的所有内部条件中,最重要的是遵循安全体制、安全的文法规则,建造一个包含“存在性威胁”的秘密计划、极限点和一种摆脱困境的可能方法,从而成为某个问题安全化的催化条件。一个“言语行为”的外在形态具备两个主要条件:(1)言语者的社会资源。这个安全行为主体必须处在权威地位,虽然这种权威地位并不一定是作为官方权威来定义的。(2)必定与威胁连在一起。例如,非洲国家艾滋病感染率相当高,对于非洲国家而言,艾滋病的肆虐是一种“存在性威胁”。然而,由于非洲在国际社会中的弱势,他们就无法在国际规范中推行这一公共卫生问题的安全化。而美国处在权威地位,1999 年克林顿政府首次将艾滋病称作对美国国家安全的一个“存在性威胁”,在美国推动下,2000 年 1 月 10 日的联合国安理会专门讨论了对非洲和平与安全、国际安全的影响,成功地启动了艾滋病问题的安全化。同年 7 月,安理会通过了有关艾滋病的第 1308 号决议,这个决议事实上导致了有关艾滋病这一公共卫生问题安全化国际规范的确立。

“主体间性”:安全化施动者的“言语行为”是成功安全化的必要条件,但不是充分条件。“主体间性”是指安全主体之间对某个“存在性威胁”的认同程度。它强调了安全化的实践过程。一个问题是否是安全事务,并不是由个体独自决定的,因为安全化是由“主体间性”和社会性构成的。成功的安全化不但由安全化施动者决定,而且还要由安全“言语行为”的“听众”决定,即这些“听众”是否接受该问题对一种共有价值造成“存在性威胁”的说法。也就是说,安全化过程是一个行为体适应其他行为体对一种“存在性威胁”内容构成的认知,是一种国际体系内的安全互动。例如,美国成功地推动了恐怖主义问题安全化,这一过程是基于国际社会对当前恐怖主义威胁的共同认知之上的,并以在联合国通过一系列反恐决议的形式确立了相关的国际规范。

## 二、全球公共卫生问题的安全化

公共卫生经常被认为是一个生物医学问题和技术性问题,是流行病专家的专门属地。各国的公共卫生部门和国际公共卫生协调机制规范只负责疾病的预防和控制(例如世界卫生组织),而且其管辖权域只限于此。然而随着全球化的发展,在公共卫生领域出现的一些“存在性威胁”已经和人的安全、国家安全、地区安全以及全球安全等概念联系起来。这样,公共卫生问题就已经超出了医学范围,进入了政治的领域而被安全化了。总的说来,全球公共卫生问题安全化主要遵循了以下路径:

### (一)“存在性威胁”:全球公共卫生问题安全化所产生的客观条件

根据沃尔兹的国际关系结构理论,我们可以把安全定格在个人、国家、国际三个层次上。当前公共卫生危机对这三个方面都产生了重大威胁:

首先,公共卫生危机对人的安全构成威胁。联合国开发计划署 1994 年在《人类发展报告》中首次引入“人的安全”概

念。人的安全是以“人”为中心的概念,包括个人及其组成的群体。它所关注的是人的生命与尊严。该报告列出了人的安全的七大要素:健康安全、人身安全、食品安全、经济安全、环境安全、社群安全和政治安全。显而易见,公共卫生危机几乎对人的安全的上述每个要素都产生了重大威胁。很多历史学家和生物学家认为,在1918至1919年间,世界上几乎1/3的人感染了流感,其中造成1亿人死亡<sup>[7]</sup>(第2页)。每年全球死亡人口中大约有1/4是死于传染病。在非洲,60%以上的死亡人口是由于染上了传染病。过去已经控制的疾病如霍乱、鼠疫、肺结核和白喉等开始重新出现。1993年世界卫生组织就曾经宣布肺结核成了全球危机。一些新的传染病也粉墨登场。世界卫生组织统计发现,自20世纪70年代以来,人类新发传染病有35种之多,新发疾病以史无前例的每年1种的速度出现。当前的流行病学技术在大部分这些带有剧毒病原体的挑战面前无能为力,例如登革热、艾滋病等<sup>[8]</sup>(第109页)。自1983年在美国发现首例艾滋病以来,全球已经有4000万名艾滋病病毒感染者,每年有300万人死于艾滋病,500万人新感染艾滋病病毒,1200多万儿童因为父母死于艾滋病而成为孤儿。2003年源于中国的非典病毒更在短短5个月内传播到32个国家,造成8098人感染和774人死亡<sup>[8]</sup>(第109页)。而最近在一些国家时而爆发的“禽流感”疫情更是犹如悬在人类头上的一把达摩克利斯之剑。根据世界银行的推算,禽流感疫情持续一年,给全世界造成的损失就可能高达8000亿美元<sup>[9]</sup>(第401页)。一些非洲国家由于很高的艾滋病感染率,以至于经济发展举步维艰。近年来,生物技术的迅猛发展使制造杀伤性生物武器的能力大为提高。潜在的生物恐怖威胁也明显增大。生物战剂多为烈性传染性病原微生物,其传染性强,极易蔓延、传播,引起传染病流行,对人的安全构成了极大的威胁。

其次,公共卫生危机对国家的内部安全和外部安全构成了威胁。一个国家的安全程度取决于它所拥有的国家能力。国家能力是指“一个政府所拥有的能够保护其公民免受某种危机影响的能力”<sup>[10]</sup>(第246页)。美国研究全球化的学者安德禄·普里斯·史密斯(Andrew Price-Smith)认为,国家能力的一个关键衡量指标就是一个国家是否具有对付传染病暴发的能力<sup>[11]</sup>(第13-14页)。大规模传染病的爆发和潜在的生物恐怖极大地削弱了国家能力,从而导致政府的合法性降低和国内局势的不稳。公共卫生危机不但削弱了国家的经济竞争力,而且军事能力也会因此弱化,尤其是在撒哈拉以南的非洲地区,军队中的感染率高达50%以上,而马拉维和津巴布韦的军队感染率已经达到75-80%,南非军队感染率则高达90%<sup>[12]</sup>(第784页)。军队面对艾滋病时的脆弱性可能导致国家安全遭受严重的外部威胁。“在当今时代,人们普遍将传染病描绘成国家安全威胁,无论是以生物武器的形式或是在伤亡方面,艾滋病之类的传染病都能充当国家军队。”<sup>[13]</sup>(第68页)

再次,公共卫生危机对国际安全构成威胁。“区分国内健康问题和国际健康问题正在失去其意义,并且常常会产生误导。”<sup>[14]</sup>(第8页)全球一体化已经证明传染病的爆发威胁到国际安全。特别是在非洲,传染病问题在某种程度上促进了“失败国家”的出现并因此滋生了恐怖主义,从而助长了国际生物恐怖主义活动。由于传染病暴发而导致的难民问题成为了地区的不稳定因素。公共卫生危机也不利于联合国维和行动。维和部队部署的大部分地区都是艾滋病高发区,因为面临感染艾滋病的风险,维和人员成为艾滋病的载体并且将疾病传播到其他地区。如果大量维和人员感染艾滋病,那么维和部队的作用就大打折扣,从而不利于国际安全。有分析指出:“在全球关注反恐战争和核扩散的同时,不应忘记,艾滋病如今对世界造成的威胁不亚于让恐怖分子获得核武器。”“国际社会应当达成共识,认识到艾滋病已经是一个全球安全问题,对发达国家和发展中国家构成了同样的威胁。”<sup>①</sup>

## (二)“言语行为”:全球公共卫生问题安全化动议的提出

公共卫生问题带来的“存在性威胁”只是其安全化的一个客观条件。成功启动公共卫生问题安全化离不开一定的“言语行为”,也即需要安全化的施动者将该类威胁提升到安全议程。1993年世界卫生组织宣布肺结核成了全球危机,在2000年1月有关艾滋病的会议上,安南指出,“艾滋病正导致社会经济危机,它反过来又威胁着政治稳定。”<sup>②</sup>2003年美国兰德公司(Rand)公布的题为《新型与重现的传染病的全球威胁:重建美国国家安全与公共卫生政策的关系》的报告指出,生物恐怖主义或生物武器甚至能带来战略性的威胁,传染病已取代来自敌对国家直接的军事威胁而成为国际社会及各国政府面对的严峻挑战。2006年召开的达沃斯世界经济论坛提交的《全球风险报告》也强调了上述观点,该报告把流行病和自然灾害归入当前国际社会所面临的重大危险之列。克林顿在以国际防治艾滋病基金会主席身份演讲时说:“如果有1500万至3000万人感染艾滋病,中国经济成果将毁于一旦。”胡锦涛主席说:“卫生安全是国家安全的一部分。”联合国秘书长潘基文在2007年的世界卫生日上指出:“卫生、发展和全球安全相互交织。”有关公共卫生威胁的“言语行为”极大地推动了公共卫生问题的安全化进程。

## (三)全球公共卫生问题安全化的“主体间性”建构:国际规范的确立

一个问题的安全化过程还是一个主体间建构的过程,即“听众”是否对安全化施动者的“言语行为”产生认同,从而确立相关的规范的过程。鉴于公共卫生问题对人的安全、国家安全和国际安全产生的威胁,通过国际社会主体间互动,有关公共卫生问题安全化的国际规范也得到了确立。1995年联合国艾滋病规划署(UNAIDS)的成立标志着公共卫生问题

安全化的开启。2000 年 7 月 17 日联合国安理会通过了有关艾滋病的第 1308 号决议。2001 年 11 月 14 日世界贸易组织第四届部长级会议通过了关于《TRIP 协定》与公共健康的宣言。2003 年的“非典”促进了《国际卫生条例》这一国际规范的修改。2005 年 18 日结束的世界卫生安全国际会议发表了《罗马宣言》，各国一致达成了加强禽流感控制的合作规范。2006 年 1 月 31 日成立了国家级公共卫生机构国际联盟(IANPHI)。目前，为了实现生物安全以防止生物恐怖，国际社会也正在努力就《禁止生物武器公约》履约情况、讨论加强信任措施和推进公约普遍性等问题达成共识。作为世界卫生治理的中心机构，世界卫生组织规范变迁更是在以下两个方面反映了全球公共卫生问题安全化的趋势：一是通过与联合国安理会和《生物武器公约》这样的有关传统的安全国际机制建立联系而实施了公共卫生问题安全化；二是通过《国际卫生条例》的修改，该组织可以绕过成员国来搜集疾病暴发信息，这就改变了原来世界卫生组织不干涉个别成员国内政的规范，这样世界卫生组织通过内延自身功能实现了全球公共卫生问题的安全化。

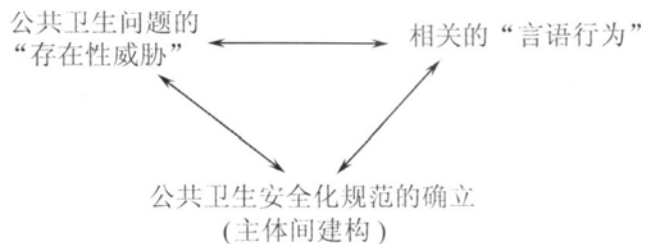


图 1 公共卫生的安全问题

根据上述分析，公共卫生问题的安全化是一个由公共问题上到政治问题、再到安全问题的社会建构过程，呈现出一个如图 1 的三维结构。

### 三、结 语

复发和新发传染病以及潜在的生物恐怖袭击等“存在性威胁”促进了公共卫生的安全化进程。2007 年 3 月 29 日世界卫生组织发表的题为《投资卫生，构建安全未来》报告的一个议题就是：艾滋病——一个重要的卫生与安全议题。该报告认为，艾滋病的毁灭性证明了公共卫生问题对全球安全的威胁<sup>①</sup>。该报告更是反映了全球公共卫生问题安全化的趋势。但是世界各国并非对此没有争议。例如，在谈到新的《国际卫生条例》通报事项是否要涵盖生化、辐射及核武器事件的问题时，成员国各执一词。美国等一些成员国认为，当发生上述安全事件时，《国际卫生条例》应该被用来搜集有关上述事件的信息，修订版的《国际卫生条例》进一步体现了公共卫生问题的安全化。而巴基斯坦和伊朗等国反对这种做法，他们认为《国际卫生条例》中所规定的透明度的程度仅适用于和“公共卫生风险信息相一致的信息，并且仅限于此”<sup>②</sup>。美国认为，世界卫生组织应该在《生物武器公约》的履约方面发挥重要作用，而巴西等国则坚决反对世界卫生组织介入履约活动。即便在世界卫生组织与安理会的合作方面，也有人认为，世界卫生组织“正进入危险的立场”，因为它将会破坏世界卫生组织的“政治中立”立场<sup>③</sup>（第 16 页）。以上分歧意味着公共卫生安全化相关国际规范的内化还存在一定问题。

毋庸置疑，公共卫生问题的安全化有助于提高国际社会对全球公共卫生问题的重视程度，并且促进与之相关的国际规范的产生和内化。然而全球化的发展使得各种“安全”问题日益突出，所以也出现了“安全化”观念被泛化的趋势。当今时代，各个国家所面对的威胁次序并不相同，很难想象像伊朗和朝鲜这样的国家会把传染病和生物恐怖当作优先的安全考量。从理论上讲，政治应当能够根据日常事务的程序，并不需要特别将具体“威胁”拔高到一种刻不容缓的紧张情况来处理<sup>④</sup>（第 40 页）。即使当前的全球公共卫生问题已经被部分“安全化”了，我们需要注意的是，这种“安全化”并不是为了“安全化”而安全化。今天的“安全化”是为了明天的“去安全化(de-securitization)”。作为当今国际规范的参与者、维护者和建设者，中国应该根据问题的不同，通过自己的话语行为，将一些无须用“威胁”来表达的问题拉出威胁—防卫逻辑循环的怪圈，使其进入普通的公共领域。同时，对一些西方国家把本来属于普通公共领域的议题安全化、乃至政治化的做法要有清醒的认识。

注 释：

① 参见 Peter Piot, “AIDS and Human Security,” a lecture at United Nations University, Tokyo, Japan, October 2, 2001, [http://data.unaids.org/Media/Speeches01/piot\\_tokyo\\_02oct01\\_en.doc](http://data.unaids.org/Media/Speeches01/piot_tokyo_02oct01_en.doc).

② 参见联合国安理会：“艾滋病对非洲的和平与安全的影响”（新闻稿 SC/6781），2000 年 1 月第 4087 次会议，见 [www.un.org/News/Press/docs](http://www.un.org/News/Press/docs).

③ 参见“投资卫生，构建安全未来：关于改善国际卫生安全必要性的国际辩论会”，见世界卫生组织网站，<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2007/pr11/zh/index.html>.

④ 参见世界卫生组织：《国际卫生条例》第六条，载 <http://www.un.org/chinese/esa/health/regulation/2.htm>, 2005-05-23.

## [参 考 文 献]

- [1] Wever, Ole. 2000. "The EU as a Sovereign Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-sovereign Security Orders," in Kelstrup, Morten & Michael Williams(eds.). *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*. London: Routledge.
- [2] Dodgson, Richard & Kelly Lee. 2002. "Global Health Governance: A Conceptual Review," in Wilkinson, Rordon & Steven Hughes(eds.). *Global Governance: Critical Perspectives*. London: Routledge.
- [3] 何 帆:《传染病的全球化与传染病的国际合作》,载《学术月刊》2004年第3期。
- [4] Hopf, T. 1998. "The Promise of Constructivism in International Relations Theory," *International Security* 23(1).
- [5] 朱 峰:《非传统安全解析》,载《中国社会科学》2004年第4期。
- [6] [英]巴里·布赞、[丹]奥利·维夫:《新安全论》,朱宁译,杭州:浙江人民出版社2003年版。
- [7] Garret, Laurie. 2005. "The Next Pandemic," *Foreign Affairs* 84(4).
- [8] Caballero-Anthony, Mely. 2006. "Combating Infectious Diseases in East Asia," *Journal of International Affairs* 59(2).
- [9] Doyle, Goseph S. 2006. "An International Public Health Crisis: Can Global Institutions Respond Effectively to HIV/AIDS," *Australian Journal of International Affairs* 60(3).
- [10] Burkle, Frederick M., Jr. 2006. "Globalization and Disasters: Issues of Public Health, State Capacity and Political Action," *Journal of International Affairs* 59(2).
- [11] Price-Smith, Andrew T. 2004. "Downward Spiral: HIV/AIDS, State Capacity, and Political Conflict in Zimbabwe," *Peaceworks* 53 (July).
- [12] Heinechen, Lindy. 2003. "Facing a Merciless Enemy: HIV/AIDS and the South African Armed Forces," *Armed Forces and Society* 29(2).
- [13] Fidler, David P. 2000. *International Law and Public Health: Materials on and Analysis of Global Health Jurisprudence*. New York: Transnational Publishers, Inc. Ardsley.
- [14] Institute of Medicine. 1997. *American's Vital Interest in Global Health*. Washington: National Academy Press.
- [15] Pearson, Graham S. May 2005. "The UN Secretary-General's High Level Panel: Biological Weapons Related Issues," *Strengthening the Biological Weapons Convention Review Conference Paper* No. 14. Bradford: Department of Peace Securities, University of Bradford.

(责任编辑 叶娟丽)

## Analysis on the Path of Securitization of Global Public Health Issues

Jin Jiyong

(School of International Relations & Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** Securitization theory stipulates that an issue can be securitized through the rise, universalization and internalization of new norms if it is presented as an "existential threat" through speech acts and urgent measures needed, and which can be proved reasonable even they go beyond the normal limits of political procedures. The spread of infectious diseases and bioterrorism make global public health issues tend to be securitized, whereas, different security threats confronted by different countries render problematic the internalization of international norms relevant to global public health issues.

**Key words:** norms; securitization; global public health issues