

国家安全视角下的英国气候政策及其影响^{*}

李靖堃

内容提要:目前,国际社会已经就气候变化及其对人类社会的影响基本达成共识,但很少有国家将气候变化问题提升到国家安全层面,更不用说采取实质性行动应对气候安全问题。英国在这方面走在了绝大多数国家前面,它不仅将气候变化问题纳入《国家安全战略》,而且还在实践中通过对外援助等方式,增强发展中国家特别是相对贫困的国家应对气候变化的能力。虽然其中不乏出于保障本国贸易和能源安全等方面的考虑,但不可否认,英国的行动和努力为推动国际社会重视气候变化与安全的关系问题发挥了重要作用。

关键词: 英国 气候变化 国家安全 外交政策

随着国际形势的演变,英国的国家安全观也发生了重要变化,气候问题越来越成为英国国家安全的一个组成部分。英国历届政府都很重视气候变化问题。它不仅是世界上第一个颁布气候立法、主动通过有约束力的法律文件限制本国碳排放的国家,而且也是最早将气候变化纳入国家安全战略的国家之一,同时它还积极推动其他国际行为体重视气候变化与世界和平和安全的关系。正是在英国的倡议和努力下,2007年4月17日,联合国安理会首次将环境问题作为讨论内容,就能源、安全和气候变化之间的关系进行公开辩论,这也是有史以来第一次在重要的国际论坛上讨论气候变化与安全之间的关系问题,并由此引起了各个国家对气候变化与安全之间关系的重视。除联合国以外,英国还努力在诸如八国集团、欧盟等其他多边组织框架下,以及与其他国家的双边关系中推动气候领域的合作,共同采取措施保障全球气候安全。同时,它也努力寻求将对气候安全的关注纳入能源政策和对外发展援助等领域的外交政策之

^{*} 本文受到科技部“气候变化与国家安全战略的关键技术研究”(2012BAC20B06)资助。

中。因此,在这一意义上,可以认为,气候安全问题也在一定程度上塑造了英国的外交政策和外交立场。

本文拟从安全观的发展演变、英国气候安全观的形成、安全机制的转型与气候安全问题对英国外交政策的影响四个方面对英国的气候安全政策进行系统梳理和分析。

一 对安全的重新界定:从传统安全到气候安全

在国际政治和国际关系学中,“安全”是一个使用频率非常高的概念,但学界至今并无公认的统一定义。而且,随着国际形势的不断发展,“安全”概念的内涵和外延也在发生重要变化,使得其含义的不确定性甚至有与日俱增的趋势。特别是随着冷战的结束,人们开始重新思考和界定安全问题。人们普遍认识到,尽管战争的威胁并没有完全消除,甚至还有可能出现局部战争进一步恶化、升级等情况,但世界性的大战以及国家与国家之间发生战争的可能性很小;相反,除战争以外的其他各种威胁则有可能成为国家安全面临的新风险。尤其是随着技术与社会领域发生的新变化,国家安全面临的威胁类型也越来越广泛,例如环境问题和气候变化问题。^①同时,随着全球化的不断深入,内部威胁与外部威胁之间的界限越来越模糊,一个国家的内部冲突越来越有可能对其他国家的安全造成威胁,即所谓内部安全的“外部化”(externalisation)趋势,例如与气候变化相关的国际移民问题。这些变化正在对国家和国际安全体系、国际政治秩序,以及国际关系产生深远影响。在这种背景下,所谓“非传统安全观”应运而生。

概括而言,“‘非传统安全观’是针对传统的以国家为中心,以军事安全为核心内容的安全观提出的不同的安全观”。^②相较于传统安全观,非传统安全观的种类更加繁杂,观点也更加多样化,对其评价也是贬褒不一。^③总起来看,它们与传统安全理论的最重要区别在于,“非传统安全观”拓展了安全所涵盖的主体和客体、扩大了安全的内容和范围:其主体从国家扩大到了个人,以及国际组织、非政府组织、地方政府等多种行为体;地理范围从国家扩大到了国际体系;内容也从军事安全扩大到了政治、经济、社会和环境等各个方面。^④

^① Stephen E. Sachs, “The Changing Definition of Security”, http://www.stevesachs.com/papers/paper_security.html, last accessed on 22 July 2015.

^② 程卫东:“新安全观与欧盟安全战略”,周弘主编:《认识变化中的欧洲》,北京:社会科学文献出版社 2013 年版,第 265 页。

^③ 由于“非传统安全观”并非本文的重点,因此不做详细阐述。

^④ Emma Rothschild, “What Is Security?”, *Daedalus*, Vol. 124, No. 3, 1995, pp. 53-98.

随着非传统安全研究的兴起,环境安全和气候安全问题日益受到关注,特别是“人类安全”(Human Security)理论明确提出了环境安全问题。这一概念最早由联合国开发计划署在1994年的《人类发展报告:人类安全的新维度》中提出。它指出:“现在是时候从国家安全这一狭义概念转向人类安全这一更全面的概念了。”^①报告认为,安全概念必须在两个基本方面发生转变:一是从仅强调领土安全向更强调人类安全转变;二是从通过扩充军备实现安全向通过可持续人类发展实现安全转变。该报告同时指出,人类安全共包含七项内容,环境安全是其中之一。^②

气候安全是环境安全的一个重要组成部分。事实上,早在20世纪70年代,就已经有学者开始关注气候与安全的关系问题,但当时的研究既不系统,也没有引起太多重视。1988年在加拿大多伦多召开的气候变化大会(The Changing Atmosphere—Implications for Global Security)被认为是首次聚焦于气候变化对安全威胁的全球性会议。该会议的结论指出:“人类正在进行一场非本意的、不受控制的、全球性的试验,其最终后果可能仅次于一次全球核战争。”^③此后,学术界对于气候安全的讨论逐渐增多。

目前,对于气候变化与安全的关系问题仍然存在着各种不同观点,但已经有越来越多的学者认同研究气候安全具有重要的现实意义,也逐渐形成了越来越多的共识。学界普遍认为,“气候安全”(climate security)是指,气候变化不仅是一个能够影响生态系统的环境问题,而且是一个安全问题,对国家安全和人类安全都构成了重大威胁。但与其他类型的安全威胁不同,气候安全具有一些特殊的性质。第一,它的影响范围具有全球性,需要国际社会的共同努力;第二,气候变化对安全的影响具有长期性,其应对措施并不能产生立竿见影的效果,也正因为如此,一些国际行为体应对气候安全问题的积极性并不高;第三,气候变化对安全的影响更多是间接性的,是一种能够触发安全威胁的“催化剂”,即通过对生态系统的影响,间接对人类发展和政治稳定产生威胁;^④第四,气候变化越来越成为引起冲突的决定性因素之一,尤其是在资源稀缺、国家脆弱等情况下,例如在小岛国,气候变化甚至有可能威胁到国家本身的生存。^⑤有

① United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994: New Dimension of Human Security*, p. 24, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf, last accessed on 22 July 2015.

② 其他六个方面的内容是:经济安全、食品安全、健康安全、个人安全、团体安全以及政治安全。

③ Jon Barnett, “Security and Climate Change”, http://www.researchgate.net/publication/222672905_Security_and_Climate_Change, last accessed on 22 July 2015.

④ Steen Nordstøm, “Climate Security: from Agenda-setting to Policy”, <http://forsvaret.dk/FAK/Publikationer/Research%20Papers/Documents/Climate%20Security%20web.pdf>, last accessed on 22 July 2015.

⑤ The Environment Justice Foundation, “The Gathering Storm: Climate Change, Security and Conflict”, http://ejfoundation.org/sites/default/files/public/EJF_climate_conflict_report_web-ok.pdf, last accessed on 22 July 2015.

的学者甚至将气候变化比拟为“全球性核战争”,认为二者均具有高度毁灭性。^①

而在政界,2003 年,美国国防部基础评估办公室(Office of Net Assessment)发起对与气候相关的冲突的研究,从而使得气候与安全的关系问题进入了政治家的视野。尽管如此,在 2007 年以前,关于气候问题的讨论仍多限于其生态影响和经济影响。从 2007 年起,政界关于气候变化与国家安全之间关系的讨论开始增多,并在英美两国的推动下,逐渐进入实质性操作阶段。2007 年 3 月,美国参议员理查德·德宾(Richard J. Durbin)和夏克·海格尔(Chuck Hagel)提出一项议案,要求评估气候变化对国家安全的影响;4 月,美国一家智库“海军分析中心”(Center for Naval Analyses)发布了一项关于气候变化与国家安全关系的报告,认为气候变化有可能成为引发某些脆弱地区不稳定状况的“威胁倍增器”(threat multiplier),从而对美国的国家安全构成严重威胁。^②而英国的主要贡献则在于将气候变化与安全的关系问题引入了联合国安理会等重要国际论坛的公开辩论,从而赋予了气候问题国际政治意义。

气候变化从一个不太受重视的环境问题,到被认为是能够引致冲突的因素,再到被作为影响世界和平与安全的关键因素之一,其间经历了几十年的历程。尽管由于缺乏足够的实证性论据,无法确切证明气候变化究竟将对安全产生何种程度的影响,但无疑,气候变化问题越来越频繁地出现在国际政治和安全议程之中,同时也体现在一些国家的安全战略之内。2013 年,美国安全项目(American Security Project)的一份报告指出,世界上已有 71% 的国家将气候变化视为国家安全的关键问题;包括美国、俄罗斯、英国、法国和德国在内的多个国家,都已经开始采取新的战略手段应对这一问题。^③由此可见,气候安全问题不仅在很大程度上导致了国家安全理念的变化,而且对国家应对安全的方法、机制和手段产生了重要影响。

二 英国气候安全观的形成与发展

冷战结束之后,应对气候变化成为英国政府的政策重点之一,英国在气候政策的

^① Vaclav Smil, “China’s Environment and Security: Simple Myths and Complex Realities”, *SAIS Review*, Vol. 17, No. 1, 1997, p. 107, [http://www.history.ubc.ca/sites/default/files/courses/documents/Tim%20Cheek/Smil%20-%20China's%20Environment%20and%20Security%20\(1997\).pdf](http://www.history.ubc.ca/sites/default/files/courses/documents/Tim%20Cheek/Smil%20-%20China's%20Environment%20and%20Security%20(1997).pdf), last accessed on 22 July 2015.

^② Committee on National Security Implications of Climate Change for Naval Forces, *National Security Implications of Climate Change for US Naval Forces*, Washington: The National Academic Press, 2011, p.vii.

^③ Andrew Holland and Xander Vagg, “The Global Security and Defense Index on Climate Change: Preliminary results”, Washington: American Security Project, March 2013, <http://www.americansecurityproject.org/ASP%20Reports/Ref%200121%20-%20Global%20Security%20Defense%20Index%20P-Results.pdf>, last accessed on 22 July 2015.

很多方面都走在了其他国家前面,也是率先将气候问题提升到国家安全战略层面的国家之一。当然,在这一过程中,英国的气候安全观也经历了一个发展变化的过程。

(一) 英国气候安全观的发展过程

对英国的国家安全观和气候安全观影响最大的两个因素是冷战的结束和全球化进程的加快。一方面,冷战的结束终结了两大军事集团对立的情况,也因而使得英国遭受直接军事进攻的可能性变得微乎其微,“在传统安全方面,英国目前所处的时期比历史上大多数时候都要安全,同时,英国也比大多数国家要安全”^①,从而淡化了以国家为核心的军事安全观。另一方面,全球化进程的不断加速带来了诸多新的复杂挑战,“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”。^②例如大规模非法移民、恐怖主义与跨国犯罪的盛行、对能源和各种稀缺资源的争夺等。同时,全球化的发展也使得安全问题“全球化”,一个国家甚至一个种族或部族的内部冲突或动荡,都将对其他国家造成程度不等的影响,特别是造成国际贸易和国际能源市场的不稳定。在这种情况下,英国政府对国家安全做了重新界定:“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”。^③

也正是在这种新的安全理念驱动下,气候安全问题作为非传统安全威胁越来越受到英国政府的重视,特别是在工党政府时期。2004年,英国政府前首席科学顾问大卫·金(David King)曾提出,气候变化对安全的威胁更甚于恐怖主义;^④英国前外交大臣玛格丽特·贝克特(Margaret Beckett)在任职期间(2006-2007年)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。在联合政府时期,英国前能源与气候变化大臣艾德·戴维(Ed Davey)甚至将气候问题与作为西方价值观基础的发展、民主、和平等理念联系起来,认为气候变化是对后者的潜在威胁。^⑤但在2007年之前,英国的气候安全观并未形成体系,更不用说将其提升到战略高度,在英国政府1998年发布的首份战略防务评估报告(Strategic Defence Review)中,甚至完全没有关于“气候变化”

^① “The National Security Strategy of the United Kingdom”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228539/7291.pdf, last accessed on 22 July 2015.

^② Ibid..

^③ UK Security Service MI5, “What is National Security?”, <https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do/protecting-national-security.html>, last accessed on 22 July 2015.

^④ The Guardian, “Top Scientist Attacks US over Global Warming”, <http://www.theguardian.com/environment/2004/jan/09/sciencenews.greenpolitics>, last accessed on 22 July 2015.

^⑤ RTCC, “UK Energy Minister: Wards over Water on the Horizon”, <http://www.rtcc.org/2012/03/23/ed-davey-wars-over-water-on-the-horizon/>, last accessed on 22 July 2015.

或“环境安全”等问题的论述。

2007 年是一个真正的转折点:当年英国政府向联合国安理会提交了要求就能源、气候与安全之间的关系进行公开辩论的动议文件,^①认为气候变化可能对国际和平与安全产生六个方面的影响:边界纠纷、移民、能源供应、资源短缺、社会压力和人道主义危机,而安理会理应成为就气候变化的安全影响开展辩论的场所。但该文件只提出了气候变化对国际安全的影响,并未论及英国国内的安全问题。直到 2008 年,英国政府才首次将气候变化纳入国家安全战略。

(二) 国家安全战略框架下的气候安全观

到目前为止,英国政府共发布过两份国家安全战略报告,^②分别为工党政府的《英国国家安全战略:相互依赖世界中的安全》(The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Independent World,^③2008 年;2009 年更新^④),以及联合政府的《国家安全战略——不确定时代的强大英国》(A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy,2010 年^⑤)。这两份文件较为系统和全面地阐述了英国的气候安全观。

总体上看,这两份报告表明,工党政府和联合政府对于英国国家安全的定位与评估,特别是对于气候安全观的立场相差无几。两份报告都认为,冷战结束以来,国际安全版图发生了重大变化,因此,英国的国家安全概念与安全战略也随之发生了转变,传统安全不再占主导地位。同时,理解国家安全的方式也发生了变化,不再像过去那样仅以保护国家及其关键利益不被其他国家侵犯为核心目标,而是包括对公民个人及其生活方式的保护。但是,目前的国际安全形势更加复杂,英国面临着更加多样化和更加不可预测的安全威胁和风险。其中最主要的安全威胁包括:恐怖主义;核武器、化学武器和生物武器,以及其他大规模杀伤性武器;全球不稳定和冲突;脆弱国家和失败国家;跨国有组织犯罪;国内紧急事件(包括传染病、极端天气,以及人为事件等)。报告

^① “Energy, Security and Climate: Security Council Open Debate: UK Concept Paper”, <http://www.nyu.edu/intercep/lapietra/library/ESC-UNSC.pdf>, last accessed on 22 July 2015.

^② 按照每五年发布一次国家安全战略的规划,2015 年应发布新的国家安全战略,但到本文截稿之时(8 月 31 日)该战略尚未公布。

^③ “The National Security Strategy of the United Kingdom”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228539/7291.pdf, last accessed on 22 July 2015.

^④ “The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009, Security for the Next Generation”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229001/7590.pdf, last accessed on 22 July 2015.

^⑤ “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy”, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121015000000/http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@ dg/@ en/documents/digitalasset/dg_191639.pdf, last accessed on 22 July 2015.

认为,上述这些类型的安全威胁以及造成这些威胁的原因互为因果,而气候变化本身既是国家安全的威胁来源,同时也是引发安全威胁的深层次原因之一,因为气候变化及其对水、能源和粮食安全造成的相关影响,又加剧了其他各种威胁的严重性。^①

这两份报告分别从国内和国际两个角度阐述了气候变化对英国国家安全的影响。从英国国内来看,气候变化对安全的威胁主要表现为极端天气频发,诸如洪水、干旱、暴风等自然灾害的严重程度不断加剧,从而引发了更频繁和更严重的人道主义危机,给地方、国家和国际机构(包括安全机制)带来了额外压力,同时也增加了食品和水供应方面的压力。这也是气候变化对英国安全的直接威胁。从国际角度来看,气候变化对安全的影响是多方面的。第一,不断上升的海平面和正在消失的冰层可能导致原有边界改变和开辟新的海上通道,从而增加产生领土纠纷的风险;第二,气候变化将导致流离失所的人口增多,而这部分人口不仅在国家内部流动,而且还在不同国家之间流动,从而加大了由于非法移民增加而对国家安全造成风险的可能性,也将对全球范围内的移民模式产生重要影响;第三,气候变化很有可能造成某些自然资源的短缺甚至匮乏,因而加剧世界范围内对水、食品和能源的争夺,从而增加产生冲突的可能性。总之,气候变化作为“威胁倍增器”的影响将越来越突出,特别是它将加剧世界上业已存在的一些紧张与冲突,甚至有可能使那些最没有能力应对这些变化的“脆弱国家”陷入不稳定、冲突和“国家失败”,从而引发更大范围内的不安全和不稳定。尽管从表面上看,这些问题不会对英国的国家安全造成多大影响,但事实并非如此。报告认为,首先,英国的能源安全将越来越依赖于这些“脆弱”国家,它们若陷入安全危机,也将使英国的国家安全面临更严峻的威胁。其次,尽管气候变化带来的领土纠纷和移民问题对英国的影响更多是间接而不是直接的,但在特定情况下,它们也有可能对英国的国家安全带来严重后果。因此,报告得出结论认为,气候变化也许是全球稳定和安全的最大潜在威胁因素,对英国国家安全同样如此。

除上述两份国家安全战略文件之外,英国政府还定期对气候变化风险进行评估。2012年1月,英国政府出资委托独立团队完成了《气候变化风险评估证据报告》(UK Climate Change Risk Assessment 2012 Evidence Report^②)。针对该报告中提出的一些问题,英国政府同时还公布了《气候变化风险评估政府报告》(UK Climate Change Risk

^① 这一观点在2008年英国国家安全战略中的阐述更为全面。

^② HM Government, “UK Climate Change Risk Assessment 2012 Evidence Report”, <https://www.randd.defra.gov.uk/Document.aspx?Document=TheUKCCRA2012Evidence.Report.pdf>, last accessed on 22 July 2015.

Assessment: Government Report^①),对“证据报告”中的分析做出的回应。在这两份报告中,英国政府再次肯定了《国家安全战略》中的观点,即英国极易受到气候变化的影响,由气候变化导致的极端天气与恐怖主义、网络攻击和严重威胁人类健康的风险(如传染病)一样,是国家安全面临的重大风险。而且,发生在世界上其他地方的气候变化风险同样会对英国的国家安全产生重大影响,其中包括对全球健康、政治稳定以及供应链的影响,特别是对英国的贸易和能源供应等方面的影响。

(三)英国气候安全观的新进展:海外气候变化对英国国家安全的影响

2013 年,英国政府委托普华永道公司(Price Waterhouse Coopers)就海外气候变化对英国国家安全的影响进行了系统评估,评估报告题为《气候变化为英国带来的国际威胁与机遇》。^② 报告认为,气候变化有可能在以下两个方面影响国际和平与安全以及英国的安全与稳定:

第一,直接影响主要来源于气候变化造成的极端天气,这将使英国的海外资产(包括实物资产和金融资产)受损;海外驻军的行动环境更加恶劣;生活在海外的英国公民要求英国政府提供服务的需求增多;越来越多的突发紧急事件将加大救援频率和成本。

第二,相较于直接影响,海外气候变化对英国安全的威胁更多是间接性的,但这些威胁也不可小视,在特定情况下有可能转变成直接威胁,其严重性甚至大于上述直接影响。(1)气候变化造成的冰层融化和海平面上升可能导致原有边界线改变,从而引发领土纠纷,特别是边界争端;(2)气候变化可能导致有些地方淡水供应减少、农作物产量下降,甚至不再适宜人类居住,使得这些地区的人口被迫外移,加剧本已严峻的移民和难民问题;(3)气候变化造成各种资源和能源短缺,导致世界市场上的相关商品供应大幅减少,出现剧烈价格波动,影响英国的贸易安全和经济安全;(4)海外气候变化以及与此相关的意识形态、种族和宗教等方面的冲突使得人道主义危机加剧,人道主义援助的紧迫性增强。

总之,海外气候变化通过多种方式影响着英国的国民健康和福祉、贸易和投资,以及粮食、能源和资源供应。在某些特定领域,例如贸易和投资、粮食进口,以及能源供应方面,其影响程度远远高于国内气候变化。当然,英国政府也认识到,气候变化的影

^① HM Government, “UK Climate Change Risk Assessment: Government Report”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69487/ph13698-climate-risk-assessment.pdf, last accessed on 22 July 2015.

^② PWC, “International Threats and Opportunities of Climate Change for the UK”, <http://pwc.blogs.com/files/international-threats-and-opportunities-of-climate-change-to-the-uk.pdf>, last accessed on 22 July 2015.

响并不完全是负面的,它也能带来一些潜在机遇。尤其是,英国在基础研究的很多领域都在世界上占有绝对优势,因此,它有能力开发适应气候变化、改善可持续粮食生产、更有效利用资源和能源的产品,并且可以利用对外贸易方面的优势将这些产品及相关服务出口到其他国家。另外,由于英国国力下降,它的外交成效与国际地位很大程度上取决于它在多边机制中的作用,而国际气候协议谈判赋予了英国与其他国家和国际组织加强外交合作并在全球治理中发挥领导作用的良好机会。这些挑战和机遇正是英国制定和调整其外交政策的最重要的依据之一。

三 英国国家安全机制与风险应对方式的转型

随着安全观和安全概念的变化,英国的安全机制与危机处理和风险应对方式也实现了相应的转型。2008年的国家安全战略提出,新的国家安全体系不应再像冷战时期那样仅由军队、警察、情报部门和安全部门组成,而应是一种集国家、企业和个人优势于一体的“伙伴型”民事—军事综合体系。而在政府内部,也应打破过去那种“对内”和“对外”政策的僵化区分,而应采取打破传统部门和政策界限的综合应对方式。^①2010年国家安全战略也指出,非传统安全的复杂性和多样性,要求国家采取综合应对方式,特别是跨部门之间的合作。^②

在上述理念指导下,为应对更加复杂的安全环境,在布朗任英国首相期间,就曾动议成立美国式的国家安全委员会,以“保护英国免受从恐怖活动到气候变化在内的一系列威胁”^③。但由于种种原因,直到工党下台,该委员会也未能成立。2010年5月,执政不久的联合政府成立了国家安全委员会(The National Security Council),首相卡梅伦任主席。国家安全委员会其他法定成员包括副首相(如果有的话)^④、外交大臣、财政大臣、国防大臣、内政大臣、能源与气候变化大臣和国际发展大臣,非法定成员则主要是内阁的其他成员,视决策的具体需要参加特定会议。国家安全委员会的职责是审查涉及英国国家安全的所有政策,目的在于在最高层面上整合和协调各个政府部门对安全事务的处理,特别是外交、国防、气候和能源,以及国际发展援助部门的工作,以加强政府各部门之间的协调,确定国家安全战略重点和优先性问题,增强战略决策能力

① “The National Security Strategy of the United Kingdom”, pp. 7-8.

② “A Strong Britain in an Age of Uncertainty: the National Security Strategy”, p. 34.

③ 新华社:“英国将成立‘美式’国家安全委员会应对多样威胁”,http://news.xinhuanet.com/mil/2008-03/18/content_7813774.htm, 2015年7月22日访问。

④ 英国不是每一届政府都设副首相。

和效率,有效应对英国面临的危险包括水资源和能源短缺、网络恐怖活动和自然灾害等。^① 这一机构的设立无异于英国政府中心职能的重大变革,也标志着其安全治理正在由单纯的军事安全向综合方式转变,特别是要与外交、国际发展援助、能源与气候安全等领域的政策相结合。国家安全委员会的成立也标志着英国“大国家安全”管理框架基本形成,^②无疑有助于提升英国应对包括气候变化在内的非传统安全的综合能力。

除安全防务部门的综合应对机制以外,气候变化的特殊性和专业性还要求有专门的机构应对这一问题。为此,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(Climate Change Committee, CCP)。它是一个独立法人机构,其领导机构包括由政府任命的 1 名主席和 5-8 名委员,其成员为气候科学和政策、经济学、企业竞争力与金融管理等各个领域的专家。该委员会的主要职责是向相关政府机构提供独立建议,主持独立的气候变化研究和分析,并监督减排项目的实施和目标的执行。2009 年 9 月,英国政府还设立了“国防部、外交部和能源及气候变化部气候与能源安全特使”一职,首任特使为原海军上将莫里赛蒂(Neil Morisetti)。2013 年初,该职位划归英国外交部管辖,莫里赛蒂被任命为外交大臣的“气候变化特别代表”。2013 年 9 月,前科学顾问大卫·金爵士接替这一职务。“气候变化特别代表”的主要职能除协调英国政府各部门的气候安全政策之外,更重要的是与其他国家和非国家行为体进行协调和合作,共同应对气候变化给全球安全和经济繁荣带来的风险。

另外,随着国家安全观的变化,英国国防部和军队的职能也在发生重要变化。英国国防部将气候变化作为一项优先事项,认为气候变化对国家防务部门实现战略目标(例如成功的军事行动)的能力提出了真正的挑战,因此国防部门必须对气候变化做出回应,须在防务决策和对防务行动的管理过程中考虑到气候变化产生的环境影响、社会影响和经济影响。为此,英国国防部先后制定了《不断变化的气候环境下的防务》(Defence in a Changing Climate)、《国防部气候变化战略》(MOD Climate Change Strategy)等专门的政策文件,同时也在《全球战略趋势》(Global Strategic Trends)等综合报告中系统阐述了气候变化对英国军队职能转变的要求。英国军队不再单纯以依

^① “UK National Security Council”, <https://www.gov.uk/government/organisations/national-security/groups/national-security-council>, last accessed on 22 July 2015.

^② 游志斌:“英国政府构建‘大国家安全’管理框架”,《学习时报》2010 年第 7 期, <http://study.ccln.gov.cn/fenke/zhengzhixue/zdggzdd/52917.shtml>, 2015 年 7 月 22 日访问。

靠军事力量保卫国土安全为核心任务,新形势赋予了军队新的任务。正如莫里赛蒂所说,英国军队不仅要应对国家目前面临的挑战,也要为未来可能的挑战做准备,其中包括对气候变化进行战略分析研究和针对气候变化引致的国家安全威胁采取相应行动。同时,气候变化将带来越来越多的暴力冲突,为此,英国军队将“不得不在全世界部署更多军队,以应对由于极端天气引起的制止冲突、冲突解决,或者人道主义救援等”。

四 气候安全对英国外交政策的影响

英国是一个具有开放和外向型传统的国家,经济发展高度依赖对外贸易和国外直接投资,同时,其能源和某些原材料的对外依存度也很高。有鉴于此,英国政府认为,英国的繁荣与国家安全在很大程度上取决于全球稳定,然而,气候变化将对粮食、水、土地和能源,以及关键基础设施的稳定造成重要影响,从而影响到英国的国家安全。尤其是,由于金融危机加速了世界经济活动重心的转移,英国与亚洲、拉美和海湾地区等新兴经济体的关系越来越密切;与此同时,英国的能源和一些重要原材料的供应在很大程度上依赖于一些低收入国家。而相较于先进的工业发达国家,这两类国家都更易受到气候变化的影响。从这个意义上说,在某些领域,其他国家和地区的气候变化对英国国家安全产生的影响甚至超过国内气候变化。^① 在这种情况下,气候安全问题越来越成为英国外交政策的重点。为此,英国不仅注重在多边国际组织中推动国际社会对气候安全问题的重视,而且注重通过对外援助等方式,帮助发展中国家和欠发达国家增强应对气候变化的能力,以保证英国的能源安全和更普遍意义上的国家安全。

(一) 英国在多边与双边气候合作中的立场及其影响

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。

2005年下半年,英国担任八国集团(G8)主席国。它充分利用其东道国身份,积极推动将气候变化问题引入当年7月召开的第31次峰会议程,力促在会后签署的联合公报中纳入了涵盖气候变化、清洁能源与可持续发展的一项政治声明和一项行动纲领,这在八国集团的历史上是第一次。尤其是在此次峰会上,英国还邀请了中国、印度、巴西、墨西哥和南非等新兴经济体参加了关于气候变化的部长级非正式对话,这无疑有助于促进发达国家与发展中国家之间在气候问题上的合作。此后,气候变化问题

^① HM Government, “The National Adaptation Programme: Making the Country Resilient to a Changing Climate”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/209866/pb13942-nap-20130701.pdf, last accessed on 22 July 2015.

成为该峰会的主要议题之一,同时也成为英国在国际气候变化议题上发挥领先作用的开端。^①而且,自此次峰会之后,气候变化也成为英国外交政策的重点领域之一。

除八国集团以外,英国还努力推动在联合国这样一个更重要的国际论坛讨论气候安全问题。2007 年,英国担任联合国安理会轮值主席国,它在安理会召开公开辩论会之前,提交了一份题为“能源、安全与气候”的“概念文件”^②,提议联合国安理会就能源、安全和气候之间的关系进行公开辩论。它在该文件中指出了气候变化可能对国际和平与安全产生的七项影响,同时认为,安理会辩论的主题应该包括气候变化对安全的影响,安理会也应该更加关注气候对国际安全的威胁问题,因为它有可能危及人类生存。尽管当时有一些国家持反对意见,认为安理会不是讨论气候变化问题的适当场所,但最终仍有 50 多个国家参加了 2007 年 4 月 17 日的讨论,太平洋岛国和低地国家尤其支持英国的立场。这是有史以来第一次在联合国安理会讨论气候变化与安全之间的关系问题,不仅开创了安理会讨论气候问题的先河,也扩大了安理会关于“安全”问题的讨论范围,并由此逐渐引起了其他国家对气候变化与安全之间关系的重视,使得气候安全问题被纳入了地缘政治、安全和冲突等议题的范围。

作为欧盟的重要成员国之一,通过欧盟来实现对气候政策的诉求是英国采取的主要手段之一,因为在《联合国气候变化框架公约》机制下,英国与其他 27 个成员国一道作为欧盟的一部分参加谈判。在正式谈判之前,欧盟成员国须就共同立场达成一致。因此,英国力求首先以欧盟作为推动全球气候谈判的主要平台,并在这一过程中发挥领导作用,特别是在减排领域,英国一直主张欧盟进一步提高减少温室气体排放的比例,即在原来提出的到 2020 年比 1990 年减少 20% 的基础上,无条件提高到 30%;到 2030 年时,将温室气体排放减少至少 40%。在欧盟于 2014 年达成的《气候与能源协议》中,英国提出的 2030 年的减排目标得到了采纳。^③同时,英国的行动也对德国和法国等欧洲国家起到了一定的“示范”作用:在英国 2008 年颁布《气候变化法》、确定更高标准的减排目标之后,德国和法国也表示将进一步提高本国的减排标准。^④

除多边机制以外,英国也注重与其他国家开展双边合作,特别是与中国和印度等发展中国家合作,并为发展中国家提供资金支持,向其输出低碳经济理念。在与中国

① Uttam Kumar Sinha, “Climate Change and Foreign Policy: the UK Case”, *Strategic Analysis*, Vol. 34, No.3, 2010, p.10.

② “Energy, Security and Climate Change”, Security Open Debate: UK Concept Paper, <http://www.nyu.edu/in-tercep/lapietra/library/ESC-UNSC.pdf>, last accessed on 22 July 2015.

③ 经济参考:“欧盟提出长期减排目标”,http://jjckb.xinhuanet.com/2015-02/27/content_539067.htm, 2015 年 7 月 22 日访问。

④ Uttam Kumar Sinha, “Climate Change and Foreign Policy: The UK Case”, p.5.

的合作方面,中英双方已签署了多项协议(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(如“中英低碳合作项目”和“中英低碳城市发展计划”等),为中国成功应对气候变化提供了有益帮助。另外,尽管英国一贯主张让所有国家参与国际减排行动,但它并不要求发展中国家承担与发达国家相同的责任,认为“这并不意味着所有国家均须做出同样的承诺……各个国家处于非常不同的发展阶段,其经济状况也在发生迅速变化。各国在向低碳经济转型时应能反映出其本国的情况,能够获得的机遇,及其过去以及将来对气候变化做出的贡献。”“只有通过多种模式的减排承诺才能达成一项公平和持久的协议。在考虑到各种因素之后,包括过去和将来的排放量、减排成本、减排潜力,以及人均GDP、减少贫困的措施和发展需求等,拥有更大责任和能力的国家多做一些,其他国家可少做一些。”^①英国的这种立场还是比较务实的,这也是它与发展中国家进行合作的必要基础,也有利于推动发展中国家向低碳经济转型。

(二)气候安全对英国外交政策的影响——以能源安全与对外援助为例

能源安全是英国政府应对气候变化问题的一个重要出发点,确保能源供应的稳定性和可靠性也是其外交政策的优先事项之一。英国的气候安全与能源安全政策息息相关,因为“没有气候安全,就不可能有食品安全、水安全或能源安全,或者任何形式的国家安全”。^②

能源安全关系到一个国家的经济社会能否持续发展,其原因无须赘言,但在所有发达经济体中,英国被认为是面临着“最紧迫和最具挑战性的”能源问题。^③因在于,随着北海石油和天然气的产出持续下降,英国对国际能源市场的依赖性也越来越高。自2004年起,英国成为了石油和天然气的净进口国;2012年时,英国石油和天然气需求的39%依靠进口,而且英国已经取代西班牙成为欧盟最大的液化天然气进口国。预计到2020年,英国对进口石油的依赖度将达到45%–60%(现在为8%),对天然气

① HM Government, “Paris 2015: Securing our Prosperity through a Global Climate Change Agreement”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360596/hmg_paris_2015.pdf, last accessed on 22 July 2015.

② Climate Finance Options, “International Climate Fund (UK)”, <http://www.climatefinanceoptions.org/cfo/node/3310>, last accessed on 22 July 2015.

③ Nicky Mabey and John Mitchell, “Investing for an Uncertain Future: Priorities for UK Energy and Climate Security”, Chatham House Briefing Paper, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Europe/bp0710_mitchellmabey.pdf, last accessed on 22 July 2015.

进口的依赖度将达到 70% 以上(现在为 31%)^①。挪威是英国最大的石油和天然气供应国,而除挪威以外,中东和非洲的一些国家也是主要供应方。在石油供应方面,从阿尔及利亚的进口占英国石油进口总量的 14%,尼日利亚占 11%,中东国家占 5%^②;在天然气供应方面,卡塔尔、也门、埃及、尼日利亚、阿尔及利亚等国家均占有比较重要的地位。^③ 乌克兰危机进一步凸显了能源安全的紧迫性,也使得上述国家在英国能源供应方面的作用显得愈发重要:2013 年,仅从卡塔尔一个国家的进口就占到了英国天然气进口总量的 12%,比 2008 年增加了将近 14 倍。^④

随着亚太地区国家对进口石油需求的增加,未来英国能源安全面临的形势将更加严峻。因此,除继续稳固和改善与现有主要能源供应国的关系之外,英国政府还致力于开拓新的能源供应地,特别是西非、中亚、塞尔维亚东部以及伊拉克北部等地区有望成为英国未来主要的石油供应地,但它们同时又是最易受到气候变化影响的国家:一方面,其经济发展高度依赖自然资源,而气候变化带来的自然资源的紧张或土地流失等后果都将造成其生存手段的丧失,从而引致冲突的发生,这在那些已经与邻国或者在国家内部不同种群之间存在争夺资源矛盾的国家尤其严重。而另一方面,这些地区应对气候挑战的制度能力又比较欠缺,应对复杂形势的能力有限,从而增加了气候变化导致不稳定政治形势的可能性,因为在治理不善、人口增长迅速、对资源的管理无效等情况下,气候变化更易引起冲突,^⑤而这些国家之间或国家内部的冲突都将对英国的能源安全造成威胁。

为避免上述国家由于气候变化引起冲突,进而影响英国的能源安全,^⑥英国政府多年来一直承诺支持和帮助世界上最贫穷、最易受气候变化影响的人群,并积极参与国际社会为应对全球气候变化所采取的行动,例如“大阪行动框架”(Hyogo Framework

① UK Department of Energy and Climate Change, “Energy Trends Section 4: Gas”, <https://www.gov.uk/government/policies/energy-and-climate-change-evidence-and-analysis>, last accessed on 22 July 2015; “Physical Imports and Exports of Gas”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/448372/dukesg_5.xls, last accessed on 22 July 2015; “Chapter 4: Natural Gas”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/447631/DUKES_2015_Chapter_4.pdf, last accessed on 22 July 2015.

② UK Department of Energy and Climate Change, “Imports and Exports of Crude Oil by Country”, <https://www.gov.uk/government/statistics/dukes-foreign-trade-statistics>, last accessed on 22 July 2015.

③ “Physical Imports and Exports of Gas”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/448372/dukesg_5.xls, last accessed on 22 July 2015.

④ Edward Burke, “An Awkward Embrace: The UK’s Re-emerging Role in the Middle East”, *FRIDE Policy Brief*, No. 186, 2014, http://fride.org/download/PB_186_The_UK_re-emerging_role_in_the_Middle_East.pdf, last accessed on 22 July 2015.

⑤ United Kingdom Ministry of Defence, “Global Strategic Trends: Out to 2040”, 4th edition, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33717/GST4_v9_Feb10.pdf, last accessed on 22 July 2015.

⑥ 当然,这并非英国对外援助的唯一原因。

for Action, 即全球减灾全面协定)。在经济衰退的情况下,英国仍支持联合国有关气候变化资金支持的建议,特别是它承诺为发展中国家提供绿色基金,并设立了专项基金致力于帮助发展中国家应对气候变化。这方面最突出的例子是“国际气候基金”(International Climate Fund, ICF)。该基金于2011年开始运作,目的在于与发展中国家合作,共同应对气候变化、减少贫困,这也是英国政府有史以来最大规模的专门用于气候变化的官方发展援助项目。^① 在该基金框架下,英国政府于2010-2012年投入15亿英镑作为“快速启动基金”,以帮助发展中国家减少气候变化对经济的影响,并朝低碳经济方向发展。2011-2015年间,英国政府共向该基金投入了29亿英镑,以官方发展援助(ODA)的形式提供给发展中国家,主要用于三个方面:适应项目(50%)、低碳(30%)和造林(20%)。除该基金之外,英国政府还设立了多种旨在帮助发展中国家适应气候变化的项目。

对外援助是英国对非洲国家政策的一项重要途径,其目的在于维持这些国家的稳定、减少贫困、克服气候变化带来的障碍。英国是OECD成员国中仅次于美国的第二大对外援助国,而且在金融危机发生之后,尽管英国为了缩减开支而不断削减国防和军事预算,但对外援助的比例并未减少。2013年,英国用于对外援助的资金为114.62亿英镑,占当年国民收入(GNI)的0.72%,其中将近22%用于非洲国家。^② 2015年3月,英国议会通过一项法律,承诺将国民收入的0.7%用于国际援助。英国是七国集团(G7)中第一个以法律形式将这一承诺固定下来的国家。^③

但是,由于各类统计数据中并没有按照用途进行详细的分门别类,而且占将近90%的援助款都是通过英国国际发展部予以拨付的,另外事实上也的确无法将气候变化援助与发展援助严格区分开来,因此无法确切得知英国政府的对外援助款项中究竟有多大比例用于应对气候安全问题,但从目前已有的数据中至少可以得出以下三点结论:第一,气候变化越来越成为英国政府对外援助中首要考虑的事项,例如英国国际发

① Department for International Development, Department of Energy and Climate Change and Department for Environment, Food and Rural Affairs, “UK International Climate Fund: Tackling Climate Change, Reducing Poverty”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48217/3389-uk-international-climate-fund-brochure.pdf, last accessed on 22 July 2015.

② UK Department for International Development, “Statistics on International Development 2014”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403381/SID-2014-revised-UNDP-figure-feb15.pdf, last accessed on 22 July 2015.

③ The Guardian, “UK Passes Bill to Honour Pledge of 0.7% Foreign Aid Targets”, <http://www.theguardian.com/global-development/2015/mar/09/uk-passes-bill-law-aid-target-percentage-income>, last accessed on 22 July 2015.

展部 2011-2015 年的工作计划就明确将应对气候变化作为援助目的的六项重点之一;^①第二,近年来英国政府用于应对气候变化的援助资金不断增加,^②而且,专门通过能源与气候变化部拨付的国际援助款也呈上升趋势(2013 年占总额的 3.6%,2009 年仅为 2.2%);^③第三,针对不同国家和不同地区的对外援助款项中,对于气候问题的强调程度并不相同,例如,针对非洲和亚洲地区的援助计划明确承认气候变化具有重要影响,但在对中亚地区的援助计划中,就几乎没有提到气候变化问题,^④这表明,英国的气候援助政策与外交政策的重点部署是一致的。

五 结 语

目前,国际社会已经就气候变化及其对人类社会的影响基本达成共识,但很少有国家将气候变化问题提升到国家安全层面,更不用说采取实质性行动应对气候安全问题。英国在这方面走在了绝大多数国家前面,它不仅将气候变化问题纳入《国家安全战略》,而且在实践中通过开展多边和双边合作,以及通过对外援助等方式,增强发展中国家特别是相对贫困的国家应对气候变化的能力,尽管其中不乏出于保障本国能源安全进而保证国家安全等方面的考虑,但不可否认,英国的行动和努力为推动国际社会重视气候变化与安全的关系问题发挥了重要作用。

当然,英国这样做除了国家安全方面的考虑之外,也有国际政治方面的诉求。尽管自二战以来,英国在国际舞台上的地位相对衰落,但它一直在努力提高自身国际地位,增强在国际社会上的话语权。前些年,美国小布什政府在气候问题上采取消极态度,从而为英国提供了实现其政治诉求的契机。英国日渐成为全球应对气候变化的主要推动者和国际气候政治领域的主导者之一。特别是其低碳经济理念的提出,有助于

① UK Department for International Development, "Business Plan 2011-2015", https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67658/DFID-business-plan.pdf, last accessed on 22 July 2015.

② National Audit Office, "Department for International Development: Aid and the Environment", Briefing for the House of Commons Environmental Audit Committee, http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/UK_f_eng_Development-Aid-and-Environment.pdf, last accessed on 22 July 2015.

③ UK Department for International Development, "Statistics on International Development 2014", https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403381/SID-2014-revised-UNDP-figure-feb15.pdf, last accessed on 22 July 2015.

④ UK Department for International Development, "DFID Africa Regional Programme Operational Plan 2011-2015", https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67340/afr-reg-2011.pdf, last accessed on 22 July 2015; "DFID Asia Regional Programme Operational Plan 2011-2015", DFID Asia Team Regional Programme Operational Plan 2011-2015; "DFID Central Asia Regional Programme Operational Plan 2011-2015", https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67349/central-asia-2011.pdf, last accessed on 22 July 2015.

英国在国际上塑造良好的道德形象,并对发展中国家起到一定的示范作用。不过,奥巴马政府气候新政的出台也给英国带来了很大的压力,为此,英国力图通过进一步加强气候领域的行动,显示其在气候领域乃至更广泛的国际舞台上的力量,同时借此重塑全球政治经济体系。而《气候变化法》的生效则成功增强了英国在气候政治谈判中的影响,进一步巩固了其在全球应对气候变化行动中的领先地位,同时借此在更广泛的国际政治舞台上发挥重要作用。

尽管最近几年来,由于经济危机的原因,英国在外交方面更多采取了“守势”,但在经济实现稳定增长之后,外交仍将成为英国国家政策的核心。2015年5月,保守党在大选中获胜,并单独组阁。保守党将延续之前的气候安全政策,继续推动国际社会重视气候安全问题。2015年底即将在巴黎召开的气候变化大会是英国政府实现其诉求的一个良好契机。它希望在本次大会上达成一项对所有国家都具有法律约束力的协议,要求所有国家均承担减少温室气体排放的义务,^①这也是英国政府的一贯立场。它也将继续通过在气候安全领域发挥领导作用,增强其在国际舞台上的影响。

(作者简介:李靖堃,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:莫伟)

^① HM Government, “Paris 2015: Securing our Security through a Global Climate Change Agreement”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/360596/hmg_paris_2015.pdf, last accessed on 22 July 2015.