

美国应对蓄意生物威胁战略探究

——基于安全化理论分析视角

刘长敏 宋明晶

内容提要 21世纪以来,美国对生物武器、生物恐怖主义及生物技术滥用等蓄意生物威胁问题格外关注,逐步推动其议题“安全化”,并不断加强应对蓄意生物威胁战略的构建与发展。在安全化理论的视角下对这一战略的形成和演进进行审视和研究,会发现呈现出了两种不同的状况:合理的安全化和“过度安全化”现象并存。合理的安全化部分基本实现了美国应对蓄意生物威胁的战略目标,满足了预防生物武器威胁的安全需求;而对生物恐怖主义的“过度安全化”操作导致美国肆意发动生物反恐战争,反恐形势“越反越恐”,对生物技术滥用问题的“过度安全化”也造成国家资源的浪费。这一战略对全球生物安全也产生了双重影响,在促进和推动美国与其他国家、相关国际组织生物安全合作的同时,也有可能触发“生物安全困境”,阻碍生物科学技术的交流与进步,并恶化国际生物安全环境。

关键词 非传统安全 美国 生物威胁 蓄意生物威胁战略 生物武器 生物恐怖主义 生物技术滥用 安全化理论

* 刘长敏:中国政法大学政治与公共管理学院教授。(邮编:100088);宋明晶:中国政法大学政治与公共管理学院博士生。(邮编:100088)

** 本文系北京语言大学梧桐创新平台项目“软实力视域下的中美亚太政策走势研究”(项目编号:18PT03,中央高校基本科研业务费专项资金资助)的阶段成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文章疏漏和不足之处概由笔者负责。

2020年伊始,新型冠状病毒肺炎(COVID-19)疫情暴发,并逐步在世界各地持续蔓延,导致了一场前所未有的全球性危机,这一形势反映出生物威胁日趋严峻。在全球化时代背景下,生物威胁涵盖的内容日益广泛,目前主要分为三类:第一类为自然生物威胁,主要指自然发生的新发突发传染病。例如,重症急性呼吸综合征(SARS)、甲型H1N1流感病毒、中东呼吸综合征(MERS)、埃博拉病毒(Ebola Virus)、新冠肺炎等自然因素引起的重大传染病及动植物疫情等;第二类为偶然生物威胁,主要指生物实验室研制和开发的多种病原微生物可能因操作不当、疏忽等,导致实验研究人员不慎感染,或者偶然泄漏到自然界而感染实验室以外的人员,对人类的生命健康安全造成严重威胁;第三类即为“蓄意生物威胁”(Deliberate Biological Threats or Deliberate Biothreats)。^① 本文将第三类生物威胁从综合性概念中抽离出来进行专门研究,并将其界定为:国家或非国家行为体有预谋、有计划地使用生物武器向敌对目标发动攻击、实施生物恐怖袭击或滥用生物科学技术,对人类和国际社会造成生物安全威胁和严重后果的行为,主要表现为生物武器扩散、生物恐怖主义和生物技术滥用三个层面。

20世纪90年代,哥本哈根学派的巴里·布赞(Barry Buzan)、奥利·维夫(Ole Waever)和迪·怀尔德(De Wilde)等学者创立了安全化理论,并将安全化界定为:当一个推行安全化的行为主体开始使用“存在性威胁”(Existential Threat)这样的花言巧语,并因此获得一种超越“常规性政治”条件的权利和机会——这就是所谓的安全化案例。^② 因此,严格的安全化定义和判断标准的构成,是依靠一种为获得实质性的政治影响,且具有明显特征的“存在性威胁”的“主体间性”(Intersubjective)的确立。即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。安全化是通过打破规则、依靠“存在性威胁”的出现来推进,更以“存在性威胁”为理由,以宣布打破规则为合法来实施的。^③

^① The White House, “National Biodefense Strategy,” September 18, 2018, p. 2, <https://trump-whitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Biodefense-Strategy.pdf>, 2021-04-20.

^② [英]巴里·布赞等:《新安全论》,朱宁译,杭州:浙江人民出版社2003年版,第34页。

^③ 同上,第13—16页。

“9·11”事件和“炭疽邮件”事件发生后,^①美国对生物武器、生物恐怖主义及生物技术滥用问题格外关注。应对蓄意生物威胁成为历届政府关注的焦点,均将蓄意生物威胁问题上升到国家安全战略层面,推动该议题的“安全化”进程,促使美国应对蓄意生物威胁战略开始构建并不断完善。美国的这一安全战略究竟何时正式起步,为何对此有不同看法?如何解读安全化理论与蓄意生物威胁安全化过程之间的互动关系?三届政府的战略之间有哪些区别和不同?其内容的构建和手段的选择是否与美国面临的蓄意生物威胁现实挑战相匹配?如何评价这一战略对全球生物安全的影响?本文以安全化理论为分析视角,通过梳理和分析美国白宫、国会、国防部等政府部门发布的一系列官方文件,在该领域专家学者研究成果基础上,采用文献研究、政策检验等方法,以期对上述问题予以探究。

一、安全化理论的要素与逻辑

安全化理论打破了以政治/军事安全为主的研究惯例,将安全的内涵与外延不断拓展,逐渐成为安全研究领域颇具影响的一支流派。其中,诸多原属于低政治领域的非传统安全问题被纳入既有安全框架,经由安全化路径,国家安全与社会安全、人的安全、全球安全等安全议题被整合进同一个思考框架。^②安全化理论的内容分析不但包含军事议题,而且还扩大到环境、经济、社会和政治等领域。但这也使安全化理论广受诟病,批评其使“任何问题都有可能成为安全议题”。^③因此,为防止落入这一“窠臼”,须对安全化理论的核心要素与演绎逻辑予以介绍与阐释。

^① “炭疽邮件”事件是从2001年9月18日开始在美国境内发生的为时数周的生物恐怖袭击事件。恐怖分子将含有炭疽杆菌的信件邮寄至数个新闻媒体机构及部分参议员手中,导致5人死亡,17人感染,参见David William, *The Mirage Man: Bruce Ivins, the Anthrax Attacks and America's Rush to War*, Java: Bantam, 2011, pp. 15-20。

^② 余潇枫、谢贵平:《“选择性”再建构:安全化理论的新拓展》,《世界经济与政治》2015年第9期,第107页。

^③ Rita Taureck, “Securitization Theory and Securitization Studies,” *Journal of International Relations and Development*, Vol.9, No.20, 2006, pp. 54-55.

(一) 安全化的核心要素

该理论认为,一个成功的安全化过程需要三个步骤:“存在性威胁”、紧急行动及通过破坏和摆脱自由规则来影响单元间的关系。^① 成功的安全化行为不仅需要“存在性威胁”纳入安全议题范畴,还需要安全行为体采取一系列言语行为,促使“听众”接受这一“存在性威胁”,促进彼此之间的互动。

要素一:“存在性威胁”。“存在性威胁”是安全化得以实施的重要前提,专指在特定领域、针对特定指涉对象所存在的威胁。它是如此地重要,故在常规政治中不应当无所顾忌地讨价还价,应当被最高决策层优先于其他问题予以考虑及果断地处理,可以要求采取紧急行动或非常措施。^② 换言之,“存在性威胁”是安全主体共同建构的结果,安全主体面对可能对安全构成威胁的各种问题做出判定,把其中最严重的安全威胁判定为“存在性威胁”,以此为基础,进行“安全化”,通过共同建构,决定采取应对安全威胁的具体措施,最终形成安全政策或安全制度。^③ 例如,生物武器的使用可以追溯至几个世纪之前,但是,美国对生物武器的恐惧则是在冷战结束之后。因为国际环境发生巨大变化,大规模杀伤性武器代替苏联成为美国最主要的威胁。特别是2001年“9·11”事件与“炭疽邮件”事件的爆发,对美国经济与社会产生了重要的负面影响,促使生物武器被视为一个安全问题,成为“存在性威胁”。^④

要素二:言语行为(Speech Act)。即在安全话语中,经过渲染,一个问题作为最高优先权被提出来,通过将它贴上安全标签,一个施动者就可以要求一种权利,以便通过非常措施应对威胁。安全化理论借助语言学建构主义,将“安全”视为一种“言语行为”,认为当安全施动者将某个问题强调成安全问题时,就已经将其“安全化”了。^⑤ 一个言语行为的外在形态具备两个主要条件:一是言语者的社会资源,即这个安全行为主体必须处在权威地位;二是必定与威胁

① [英]巴里·布赞等:《新安全论》,第36页。

② 同上,第14页。

③ 孙叶青:《哥本哈根学派应用于安全观研究的方法论价值》,《国外社会科学》2018年第2期,第120页。

④ Patrick Saunders-Hastings, “Securitization Theory and Biological Weapons,” January 8, 2014, <https://www.e-ir.info/pdf/45317>, 2021-04-21.

⑤ Ole Waever, “Securitization and Desecuritization,” in Ronnie D. Lipschutz eds., *On Security*, New York: Columbia University Press, 1995, p. 54.

联系在一起。^① 针对生物武器和生物恐怖主义等“存在性威胁”，美国政府作为安全行为主体从 21 世纪初开始至今，采取了一系列防御举措构建言语行为，将蓄意生物威胁问题提升到国家安全战略层面，构筑了一整套应对蓄意生物威胁战略体系。

要素三：主体间性。主体间性特指一个由安全行为主体、指涉对象及听众等要素相互作用，并对某一威胁产生集体反应和共同认知的过程。安全最终保持着既不是主体也不是客体，而是存在于主体中间这样一种特质。^② 对此，哥本哈根学派明确提出，安全不仅是使用武力，而且是一种特殊类型“主体间性”政治。也就是说，一个问题是否是安全事务，并不是由个体独自决定的，因为安全是被“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，而且由安全“言语行为”的“听众”决定。^③ 即“听众”是否对安全化施动者的话语行为产生认同，从而确立相关议题的国际规范。^④ 例如，美国构建的应对蓄意生物威胁战略在国际社会引起一定反响，获得“听众”认同，并促使一系列相关国际规范得以确立。如在美国的大力推动下，联合国安理会 1373 号、1540 号决议的出台，“八国集团”防止大规模杀伤性武器和材料扩散的全球伙伴关系倡议、^⑤防扩散安全倡议的提出等，均是美国将蓄意生物威胁安全化的“主体间性”建构的结果。

（二）安全化的演绎逻辑

基于对安全化理论基本要素的分析，其演绎逻辑过程可表述为：安全化的行为主体将某一问题视为“存在性威胁”，利用其拥有的话语权力将这一问题纳入国家安全战略框架，政府据此采取非常措施应对这一威胁，并力图使“听众”接受。这一安全化行为可能沿着两个不同的方向发展，并产生两种不同的效果：一种是合理的安全化，根据实际需要成功地将某一议题安全化，使这一

① 朱宁：《安全与非安全化：哥本哈根学派安全研究》，《世界经济与政治》2003 年第 10 期，第 23 页。

② [英]巴里·布赞、奥利·维夫：《地区安全复合体与国际安全结构》，潘忠岐等译，上海人民出版社 2010 年版，第 32—38 页。

③ [英]巴里·布赞等：《新安全论》，第 16 页。

④ 韦进深：《俄罗斯能源安全议程设置：安全化的视角》，《国际展望》2013 年第 3 期，第 112 页。

⑤ 2014 年，俄罗斯允许克里米亚加入俄罗斯联邦，这一行为遭到美国及其盟国的“抵制”和制裁，俄罗斯最终被“八国集团”除名，自此，“八国集团”改为“七国集团”。

问题得到各方重视,并转化为政府政策迅速有效地处理和应对;另外一种则是出现“过度安全化”倾向,即将一些本不属于安全化的议题过度渲染,别有用心或不恰当地提高某些问题的安全级别,有意进行安全化炒作,从而吸引公众的关注,导致权力的滥用和资源的浪费,甚至陷入“安全困境”走向安全的反面。因此,安全问题并不是越多越好,准确和适度才是最重要的。其具体演绎过程如下图所示:

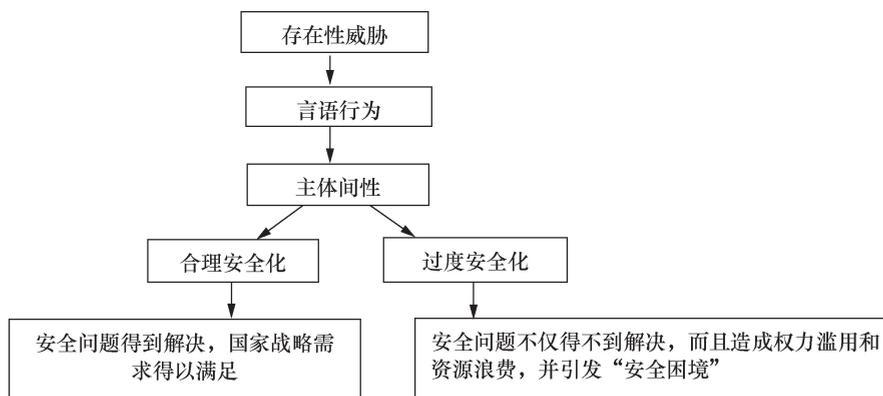


图 安全化的演绎逻辑过程

资料来源:笔者根据巴里·布赞、奥利·维夫、迪·怀尔德等人在《新安全论》一书中关于安全化理论的相关论述制作而成,参见〔英〕巴里·布赞等:《新安全论》,第13—19页。

二、美国将蓄意生物威胁安全化的路径

自21世纪以来,生物武器扩散、生物恐怖主义、生物技术滥用等不断威胁美国国家安全,并逐渐进入美国的安全议题框架,成为“存在性威胁”,美国随即将其纳入安全议程,构建应对蓄意生物威胁战略体系,推动“言语行为”的出现,促进主体间性的建构,最终完成了该问题的安全化进程。

(一) 存在性威胁:美国应对蓄意生物威胁战略的背景

冷战结束后,尽管《禁止生物武器公约》已经生效10余年,但是,美国认为生物安全问题特别是蓄意生物威胁问题并未彻底解决。一些国家和非国家行为体“孤注一掷”地研制生物武器,制造生物恐怖主义事件的风险依旧存在,滥

用生物技术的威胁也在不断升级,这一系列考量成为美国构建应对蓄意生物威胁战略的主要动因和重要基础。

第一,生物恐怖主义构成直接威胁。生物武器是大规模杀伤性武器的一种,特指故意制造和释放导致人类、动植物致病或致死的病毒、细菌、真菌等微生物。^① 因其造价低廉,制作设备和材料较容易获取,被称为“穷人的原子弹”。^② 一些没有雄厚资金研究高技术杀伤性武器的国家和非国家行为体对其“青睐有加”。其中,各类恐怖组织对生物武器表现出了浓厚的兴趣,这就衍生出一种新型恐怖主义——生物恐怖主义(Bioterrorism)。根据美国疾病控制与预防中心(Centers for Disease Control and Prevention, CDC)的界定,生物恐怖主义特指故意释放病毒和细菌,导致人、牲畜或农作物致病或致死的恐怖主义活动。^③ 基地组织头目奥萨马·本·拉登(Osama Bin Laden)就曾声称获得包括生物武器在内的大规模杀伤性武器是一种“宗教责任”,是他“圣战”不可分割的一部分。^④ 2001年,基地组织成员迈哈迈德·拉萨姆(Ahmad Rassam)供认,本·拉登曾有意获得能够在低空散布生物制剂的飞机。^⑤ 2003年3月,“9·11”事件的主谋哈立德·谢赫·穆罕默德(Khalid Sheikh Mohammed)和艾哈迈德·阿卜杜勒·卡杜斯·汗(Ahmed Abdul Qadus Khan)在巴基斯坦被捕。审讯期间,哈立德·谢赫·穆罕默德供认了有关基地组织开发核武器和生物武器的确凿信息。^⑥ 另外,生物武器也对伊斯兰国产生了较大“吸引力”。2014年,美国披露了一名伊斯兰国成员的笔记本电脑中存有制造生物武

① World Health Organization, “Biological Weapons,” https://www.who.int/health-topics/biological-weapons#tab=tab_1, 2021-04-21.

② Michael C. Horowitz and Neil Narang, “Poor Man’s Atomic Bomb? Exploring the Relationship between ‘Weapons of Mass Destruction’,” November 13, 2013, p. 7, https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Journal_of_Conflict_Resolution-2013-Horowitz-0022002713509049.pdf, 2021-04-21.

③ Centers for Disease Control and Prevention, “Bioterrorism,” <https://www.cdc.gov anthrax/bioterrorism/index.html>, 2021-04-21.

④ Rolf Mowatt-Larssen, “Al Qaeda’s Pursuit of Weapons of Mass Destruction,” January 25, 2010, <https://foreignpolicy.com/2010/01/25/al-qaedas-pursuit-of-weapons-of-mass-destruction/>, 2021-04-21.

⑤ Sammy Salama and Lydia Hansell, “Does Intent Equal Capability? Al-Qaeda and Weapons of Mass Destruction,” *The Nonproliferation Review*, Vol.12, No.3, 2005, p. 619.

⑥ Rolf Mowatt-Larssen, “Al Qaeda Weapons of Mass Destruction Threat: Hype or Reality?” January 2010, p. 26, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/al-qaeda-wmd-threat.pdf>, 2021-04-21.

器相关资料的信息。^① 另有证据表明,鉴于技术和基础设施的较高要求,伊斯兰国开发核武器已变得不可能。但是,该组织仍在致力于寻求化学武器和生物武器。^②

冷战结束之前,美国只是将生物恐怖主义看作一种犯罪活动。但是,冷战结束后,持有生物武器和其他大规模杀伤性武器的恐怖分子威胁开始取代苏联的威胁。^③ 特别是“9·11”事件和“炭疽邮件”事件爆发后,生物恐怖主义成为美国的“存在性威胁”,其严重程度已威胁到美国的生存与发展。^④ 小布什曾指出:“生物恐怖主义是美国真正的威胁。恐怖组织正在寻求生物武器,我们为此应提前做好准备工作。”^⑤ 奥巴马也曾表示,如果基地组织拥有核、化学及生物武器,可能导致数以万计的人员伤亡,恐怖组织仍然是美国的最大威胁。^⑥ 特朗普早在2000年就曾在《我们值得拥有的美国》一书中发出警告,美国须通过储备药品来更好地应对生物恐怖主义威胁。^⑦

第二,敌对国家不断掌握和研制生物武器构成持续性威胁。^⑧ 冷战结束后,国际环境发生重大变化,美国对战略竞争对手的认定也出现重大调整,由原来的应对苏联威胁转变为防御拥有大规模杀伤性武器的敌对国家,如伊朗、伊拉克、朝鲜、俄罗斯等国。^⑨ 美国认定,这些敌对国家都曾试图研制和掌握生

① Tyler Headley, “Introducing ‘the Poor Man’s Atomic Bomb’: Biological Weapons,” December 2, 2018, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/introducing-poor-mans-atomic-bomb-biological-weapons-37437>, 2021-04-21.

② Shahzeb Ali Rathore, “Is the Threat of ISIS Using CBRN Real?” *Counter Terrorist Trends and Analysis*, Vol.8, No.2, 2016, p. 4.

③ Filippa Lentzos, *Biological Threats in the 21st Century: The Politics, People, Science and Historical Roots*, New Jersey: Imperial College Press, 2016, p. 8.

④ Karin M. Fierke, *Critical Approaches to International Security* (Second Edition), Cambridge: Polity Press, 2015, p. 116.

⑤ The White House, “President Bush Signs Biodefense for the 21st Century,” April 28, 2004, <https://www.hsdl.org/?view&did=476622>, 2021-04-21.

⑥ The White House, “Remarks by President Barack Obama at Town Hall Meeting with Future Chinese Leaders,” November 16, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-town-hall-meeting-with-future-chinese-leaders>, 2021-04-21.

⑦ Donald Trump and Dave Shiflett, *The America We Deserve*, New York: St. Martin’s Press, 2000, pp. 166-167.

⑧ 这里的“敌对国家”特指美国认定的伊朗、伊拉克、朝鲜、俄罗斯等国,美国认为这些国家威胁其国家安全,将其列入了美国敌对国家行列。

⑨ Dick Cheney, “Annual Report to the President and the Congress,” February 1992, p. 5, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/annual_reports/1992_DoD_AR.pdf?ver=2014-06-24-152154-673, 2021-04-21.

物武器,对美国国家安全构成持续性挑战。2001年11月19日,美国国务院负责军备控制与国际安全事务的副国务卿约翰·博尔顿(John R. Bolton)在第五届禁止生物武器公约大会上发表讲话,指责伊拉克、朝鲜、伊朗等国的生物武器计划严重威胁美国和国际社会安全,批评上述国家严重违反了《禁止生物武器公约》的相关规定。^① 2005年8月,美国国务院发布《关于军备控制、不扩散和裁军协议遵守情况》报告披露,伊朗、伊拉克、朝鲜、俄罗斯、叙利亚等国具备开展生物战的能力。其中,伊朗已在技术上拥有生产用于各种运载系统的初级生物弹头的能力;伊拉克曾在1972年签署《禁止生物武器公约》后开始发展、生产和储存生物制剂,并于1991年批准该公约后继续从事相关活动;朝鲜也开发和生产了生物武器,并有能力在几周内生产出足够数量的用于军事目的的生物制剂;俄罗斯在苏联解体后承诺放弃和终止生物武器项目,但是,有证据表明,该国后续依然维持着较为成熟的进攻性生物武器计划。^② 2020年2月,美国国防部声称,俄罗斯、朝鲜、伊朗和暴力极端主义组织已经拥有或正在寻求生物武器,业已威胁到美国的国家安全与根本利益。^③

对此,小布什强调,如果生物武器出现扩散势头,即使是弱小国家或小团体也能获得打击大国的力量,与美国敌对的国家已有此意图,用以危害美国及其盟友的安全。^④ 2017年,美国的《国家安全战略》报告也指出,敌对国家试图获取生物武器的危险正在增加,可能对美国国家安全造成严重影响。^⑤

第三,生物技术滥用构成潜在威胁。生物技术滥用即生物“两用性”(Dual-use)问题。在军控与裁军领域,“两用性”特指即可用于民用又可用于军事目

① John R. Bolton, “Biological Weapons Convention,” November 19, 2001, <https://2001-2009.state.gov/t/us/rm/janJuly/6231.htm>, 2021-04-21.

② U. S. Department of State, “Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Agreements and Commitments,” August 2005, pp. 20-31, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/52113.pdf>, 2021-04-21.

③ U. S. Department of Defense, “DOD Officials Warn of Increased Threat from Weapons of Mass Destruction,” February 13, 2020, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2083671/dod-officials-warn-of-increased-threat-from-weapons-of-mass-destruction/>, 2021-04-21.

④ U. S. Department of State, “U. S. National Security Strategy: Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction,” June 1, 2002, <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/wh/15425.htm>, 2021-04-21.

⑤ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp. 8-9, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2021-04-21.

的技术。^① 美国国家生物安全科学咨询委员会(National Science Advisory Board for Biosecurity, NSABB)将生物技术两用性界定为既可以合理地提供知识、信息、产品或技术,也可能被蓄意滥用,对公共卫生、农作物、环境及国家安全构成严重威胁,造成广泛的社会负面影响。^② 美国卫生与公众服务部(U. S. Department of Health & Human Services)也将其表述为既可以是具有合法科学目的的生物研究,但也可能是被滥用,不利于公共健康和国家的生物威胁。^③ 其中,合成生物学和基因编辑是典型的两用生物技术。^④ 美国认为,这一蓄意生物威胁对美国国家安全构成又一严峻挑战。2003年11月,美国中央情报局发布报告指出,由于开发高级生物制剂需要的技术、设备和专业知识具有两用性,将很难区分合法的生物研究活动与生物武器计划,如若生物技术被滥用,可能引发生物战争威胁。^⑤ 2004年,美国国家科学院工程医学研究所发布的《恐怖主义时代的生物技术研究》报告显示,生物技术为社会带来利好的同时,其本身也构成了潜在风险,它们可能被用于制造下一代生物武器或实施恐怖主义,使生物技术产生一种“两用性”困境。^⑥

基于此,美国2014年的《四年防务评估》报告表明,近年来,生物技术的突破为开发生物武器提供了便利,可能使危险分子更易获取生物制剂。^⑦ 美国2018年的《国家生物防御战略》报告也认为,生物技术的两用性质,既可以改善公共卫生、提高创新能力、保护生物环境,也可能被滥用,导致生物攻击事件的

① Filippa Lentzos, “Dual Use in Biology and Biomedicine,” November 2015, p. 2, <https://pdfs.semanticscholar.org/37b9/f11acfadeb8d5d3ed1ba79a231e79c96a335.pdf>, 2021-04-21.

② National Science Advisory Board for Biosecurity, “United States Government Policy for Institutional Oversight of Life Sciences Dual Use Research of Concern,” September 24, 2014, <https://www.phe.gov/s3/dualuse/Documents/durc-policy.pdf>, 2021-04-21.

③ Dana A. Shea, “Oversight of Dual-Use Biological Research: The National Science Advisory Board for Biosecurity,” April 27, 2007, https://www.everycrsreport.com/files/20070427_RL33342_d1fb267226626364f0b99b40f7dd046043b1b909.pdf, 2021-04-21.

④ 宋馨宇等:《对两用生物技术发展现状与生物安全的思考》,《微生物与感染》2018年第6期,第324页。

⑤ Central Intelligence Agency, “The Darker Bioweapons Future,” November 3, 2003, pp. 1-2, <https://fas.org/irp/cia/product/bw1103.pdf>, 2021-04-21.

⑥ The National Academies of Science Engineering Medicine, *Biotechnology Research in an Age of Terrorism*, Washington, D. C.: The National Academies Press, 2004, pp. 1-4.

⑦ U. S. Department of Defense, “Quadrennial Defense Review 2014,” March 4, 2014, pp. 7-8, https://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf, 2021-04-21.

发生。^①

(二) 言语行为:美国防御蓄意生物威胁战略的构建

识别“存在性威胁”只是安全化进程的基本前提。成功的安全化还须将这些蓄意生物威胁纳入安全议程,采取一系列紧急行动,推动“言语行为”的出现。鉴于“9·11”事件和“炭疽邮件”事件爆发后,蓄意生物威胁已成为影响国家安全的“存在性威胁”,美国政府随即启动了这一问题的安全化进程。

有一种观点认为,美国应对蓄意生物威胁战略的构建应起步于克林顿政府时期。1992年,克林顿成功当选美国总统,此时正值冷战刚刚结束,苏联威胁消失,但是,大规模杀伤性武器却出现扩散的可能性,引起了克林顿政府的高度关注。正如时任克林顿总统反恐顾问理查德·克拉克(Richard Clarke)在《反对一切敌人:美国反恐战争内幕》一书中指出的,克林顿政府在20世纪90年代中期就意识到,基地组织可能利用大规模杀伤性武器袭击美国。^②随着苏联、伊拉克等国生物武器计划的相继曝光,更是引起了华盛顿决策圈和媒体的注意。1997年5月,克林顿政府发布《面向新世纪的国家安全战略》报告,指出敌对国家、恐怖分子或国际犯罪组织均可能对美国民众和其他国家使用核、化学或生物武器。^③次年公布的《面向新世纪的国家安全战略》报告承继了前一年的主张,再度强调生物武器可能被“流氓国家”、恐怖分子和国际犯罪组织所利用,对美国、盟友以及海外的美国公民和军队造成严重威胁。^④

虽然克林顿政府对生物恐怖主义和生物武器威胁的关注为美国防范生物袭击、构建应对蓄意生物威胁战略奠定了重要基础。^⑤但并未纳入克林顿的战略重心内容。因为苏联解体后美国曾一度乐观地认为军事安全将不再是国家

^① The White House, “National Biodefense Strategy,” September 18, 2018, p. 2, <https://trump-whitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Biodefense-Strategy.pdf>, 2021-04-21.

^② Richard Clarke, *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*, New York: Free Press, 2004, p. 18.

^③ The White House, “A National Security Strategy for A New Century,” May 1997, p. 5, <https://www.hsdl.org/?view&did=795582>, 2021-04-21.

^④ The White House, “A National Security Strategy for A New Century,” October 1998, p. 6, <https://www.hsdl.org/?view&did=2959>, 2021-04-21.

^⑤ Jeanne Guillemin, *Biological Weapons: From the Invention of State-Sponsored Programs to Contemporary Terrorism*, New York: Columbia University Press, 2005, p. 9.

安全的重点议题,转而以推动和促进经济繁荣为主,克林顿在处理二者之间关系方面更加倾向于后者。例如,他就是打着“重振美国经济”的旗帜入主白宫的。上台第二年便与副总统阿尔·戈尔(Al Gore)共同推出美国“新经济”战略,并取得了积极效果,预算赤字转为盈余,创造了2200万个就业岗位,失业率和通货膨胀处于30年来的最低水平,美国实现了历史性的经济增长。^①因此,克林顿并未将大规模杀伤性武器威胁提升到国家安全的首要位置。^②对此,美国联邦政府总审计局(Government Accountability Office, GAO)批评克林顿政府对可能发生的生物恐怖主义事件准备不足,缺乏具体实施计划和防御措施,难以有效应对大规模生物恐怖袭击。^③

进入21世纪,小布什就任美国新一届总统。此时的国际生物安全形势较为严峻,有研究发现,伊拉克、伊朗、叙利亚、朝鲜、俄罗斯等国依然持有生物武器,全球各地的激进恐怖组织也对生物武器“跃跃欲试”。^④2001年9月“炭疽邮件”事件的爆发,更加剧了美国政府的担忧,导致美国各界对生物恐怖主义“谈虎色变”,认定恐怖分子正致力于寻求和发展生物武器,也更加坚定了美国制定防范生物恐怖主义战略的决心。^⑤因此可以判断,为了更好地捍卫国家安全,21世纪之初接任的小布什政府正式开始推进应对蓄意生物威胁战略的构建。

1. 小布什政府时期:初步构建。小布什政府时期共签署和发布了四部法案、四项行政命令及五份战略报告。美国国会通过的《生物恐怖主义预防法》《美国爱国者法案》《公共卫生安全与生物恐怖主义防范应对法》以及《生物盾牌法案》均规定,为应对生物武器袭击和生物恐怖主义做好资金和技术准备;扩大生物武器法规适用范围,对占有、使用、转让或控制某一危害公众健康与安全的生物制剂行为给予一定的刑事处罚,不得将生物制剂当作生物武器用于恐怖主义行动或其他犯罪目的;设立专项资金用以购买、储存药品和疫苗,

① The White House, “The Clinton Presidency: Historic Economic Growth,” <https://clintonwhitehouse5.archives.gov/WH/Accomplishments/eightyears-03.html>, 2021-04-22.

② 刘子奎:《冷战后美国防扩散政策研究》,北京:社会科学文献出版社2018年版,第121页。

③ GAO, “Bioterrorism: Federal Research and Preparedness Activities,” September 2001, p. 3, <https://www.gao.gov/assets/240/232804.pdf>, 2021-04-22.

④ Laurie Garrett, “The Nightmare of Bioterrorism,” *Foreign Affairs*, Vol.80, No.1, 2001, p. 76.

⑤ 刘子奎:《冷战后美国防扩散政策研究》,第123页。

以有效应对生物恐怖主义和生物武器威胁。^①

小布什政府发布的《国土安全国家战略》(2002)、《国家安全战略》(2002)、《打击大规模杀伤性武器的国家战略》(2002)、《打击恐怖主义的国家战略》(2003)以及《国土安全国家战略》(2007)等报告,均指出“流氓国家”及恐怖分子正在极力获取化学、生物、放射性和核武器,对美国及其盟友的安全构成严重威胁。对此,美国旨在奉行强有力的防扩散政策,采取生物检测、快速识别、信息共享、出口管制、国际合作等措施,最大限度地减少蓄意生物袭击威胁。^②

2004年4月28日,小布什签署《21世纪的生物防御》总统行政命令,为美国防御生物威胁提供了一个全面框架,包括树立威胁意识、预防与保护、监视与检测、响应与恢复等全方位的战略应对体系。^③2007年,小布什签署《大规模杀伤性武器的医疗对策》和《公共卫生与医疗准备》两项行政命令,均指出敌对国家或恐怖分子持有化学、生物、放射性和核武器是美国面临的重大安全挑战。政府应制定有效的医疗对策,提高公共卫生与医疗水平,开展生物监测、

① U. S. Congress, “Bioterrorism Prevention Act of 2001,” October 23, 2001, pp. 2-5, <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3160>, 2021-04-22; U. S. Congress, “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (USA Patriot Act),” October 26, 2001, pp. 385-398, <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>, 2021-04-22; U. S. Congress, “Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002,” June 12, 2002, pp. 594-608, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ188/pdf/PLAW-107publ188.pdf>, 2021-04-22; U. S. Congress, “Project BioShield Act of 2004,” July 21, 2004, pp. 835-863, <https://www.congress.gov/108/plaws/publ276/PLAW-108publ276.pdf>, 2021-04-22.

② The White House, “National Strategy for Homeland Security,” July 2002, pp. 6-51, <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/nat-strat-hls-2002.pdf>, 2021-04-22; The White House, “The National Security Strategy of the United States of America,” September 2002, pp. 13-14, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>, 2021-04-22; The White House, “Statement on the National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction,” December 11, 2002, pp. 2150-2151, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-2002-12-16/pdf/WCPD-2002-12-16-Pg2150.pdf>, 2021-04-22; The White House, “National Strategy for Combating Terrorism,” February 2003, pp. 9-21, <https://fas.org/irp/threat/ctstrategy.pdf>, 2021-04-22; The White House, “National Strategy for Homeland Security,” October 2007, pp. 5-8, https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf, 2021-04-22.

③ The White House, “President Bush Signs Biodefense for the 21st Century,” April 28, 2004, <https://www.hsdl.org/?view&did=476622>, 2021-04-22.

实施大规模伤亡护理以及提高社区应变能力等。^① 2008年6月5日,小布什签署《强化生物识别的鉴定与筛选以提升国家安全》行政命令,要求各机构有效收集、存储、分析和共享可能对国家安全构成威胁人员的所有生物特征信息。^②

2. 奥巴马政府时期:调整加强。奥巴马共签署和发布四份战略报告、两部法案及两项行政命令。2009年11月23日发布的《应对生物威胁的国家战略》报告表明,一些狂热分子表示有意研制和使用针对美国及其盟友的生物武器。对此,美国应防止国家和非国家行为体转移、获取、发展或使用生物武器,减少生物技术滥用可能导致的生物材料蓄意释放风险。^③ 2010年5月27日,奥巴马政府发布的《国家安全战略》报告将防备包括生物武器在内的大规模杀伤性武器攻击作为美国国家安全的最高优先事项之一,主张减小生物武器的扩散风险,最大限度地保障国家安全。^④ 2011年6月发布的《打击恐怖主义的国家战略》报告,声称恐怖组织一直在努力发展和获取大规模杀伤性武器,如果成功,他们很可能会投入使用。因此,美国应深化国际合作,遏制恐怖分子对大规模杀伤性武器的盗窃、走私和使用。^⑤ 2012年7月31日,奥巴马发布美国有史以来首份《国家生物监测战略》报告,指出构建生物监测战略是美国国家安全的当务之急,对于生物恐怖袭击或生物武器威胁,生物监测和态势感知对挽救生命至关重要。^⑥

2009年12月30日,奥巴马签署《生物袭击后的医疗对策》的第13527号

① Homeland Security Digital Library, "Homeland Security Presidential Directive 18: Medical Countermeasures Against Weapons of Mass Destruction," January 31, 2007, pp. 129-133, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=456436>, 2021-04-22; Homeland Security Digital Library, "Homeland Security Presidential Directive 21: Public Health and Medical Preparedness," October 18, 2007, pp. 4-12, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=480002>, 2021-04-22.

② The White House, "Directive on Biometrics for Identification and Screening to Enhance National Security," June 5, 2008, pp. 757-760, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2008-book1/pdf/PPP-2008-book1-doc-pg757.pdf>, 2021-04-22.

③ National Security Council, "National Strategy for Countering Biological Threats," November 2009, pp. 1-23, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/National_Strategy_for_Countering_BioThreats.pdf, 2021-04-22.

④ The White House, "National Security Strategy," May 2010, pp. 4-24, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, 2021-04-22.

⑤ The White House, "National Strategy for Counterterrorism," June 2011, pp. 8-9, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf, 2021-04-22.

⑥ The White House, "National Strategy for Biosurveillance," July 31, 2012, p. 1, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/National_Strategy_for_Biosurveillance_July_2012.pdf, 2021-04-22.

行政命令,指出在生物袭击爆发后,各级政府应提供医疗应对方案,快速做出响应,并保障政策的连续性与可操作性。^①次年7月2日签署的《优化美国生物特定制剂与毒素的安全性》的第13546号行政命令,强调研究生物特定制剂与毒素(简称“布萨特”)的科技企业对美国安全和公共卫生至关重要;^②应以适当方式保护“布萨特”,防止其被误用、盗窃、丢失和意外释放;尽量在合法使用“布萨特”与减少其不利影响之间寻得平衡与协调。^③

美国国会通过的《2016财年国防授权法案》提出,应进一步增强美国应对生物武器扩散的能力,对伊朗、伊拉克等支持生物恐怖主义的国家实施全面制裁,追究与基地组织、伊斯兰国及其他恐怖团体有密切联系的组织或个人的相关法律责任。^④次年通过的《2017财年国防授权法案》,敦促国防部部长、卫生与公众服务部部长、国土安全部部长和农业部部长共同制定一项国家生物防御战略和实施计划,须包含对现有生物防御政策的审查与评估、生物威胁种类、威胁应对计划以及各执行机构的职责与功能等内容。^⑤

3. 特朗普政府时期:不断完善。特朗普共签署和发布两部相关法案和四份战略报告。美国国会通过的《2018财年国防授权法案》,敦促国防部提高打击大规模杀伤性武器的能力,并关注伊朗、朝鲜等国家在弹道导弹、核、化学和生物武器方面合作的信息。^⑥次年通过的《2019财年国防授权法案》,指出合成生物学和基因编辑技术可能带来潜在生物安全风险,若敌对国家获取相关生

① The White House, “Medical Countermeasures Following A Biological Attack,” December 30, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/executive-order-medical-countermeasures-following-a-biological-attack>, 2021-04-22.

② 生物特定制剂与毒素(Biological Select Agents and Toxins, BSAT,简称“布萨特”),特指对公众健康与安全、动植物健康或动植物产品可能构成严重威胁的生物制剂和毒素,其持有、使用和转移等由卫生与公众服务部和农业部根据美国《联邦法典》(Code of Federal Regulations)第7、第9和第42编的有关规定负责监管。参见 The White House, “Optimizing the Security of Biological Select Agents and Toxins in the United States,” July 2, 2010, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/executive-order-optimizing-security-biological-select-agents-and-toxins-united-stat>, 2021-04-22; 刘长敏、宋明晶:《美国生物防御政策与国家安全》,《国际安全研究》2020年第3期,第118页。

③ The White House, “Optimizing the Security of Biological Select Agents and Toxins in the United States,” July 2, 2010, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/executive-order-optimizing-security-biological-select-agents-and-toxins-united-stat>, 2021-04-22.

④ U. S. Congress, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016,” November 25, 2015, pp. 774-775, <https://www.congress.gov/114/plaws/publ92/PLAW-114publ92.pdf>, 2021-04-22.

⑤ U. S. Congress, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017,” November 30, 2016, pp. 427-429, <https://www.congress.gov/114/crpt/hrpt840/CRPT-114hrpt840.pdf>, 2021-04-22.

⑥ U. S. Congress, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018,” November 9, 2017, pp. 860-998, <https://www.congress.gov/115/crpt/hrpt404/CRPT-115hrpt404.pdf>, 2021-04-22.

物技术信息,可能导致新型生物威胁的出现。国防部应确保美军在面对生物武器袭击时能够有所行动,使军队和重要的国内外设施得到有效保护。^①

2017年12月18日,特朗普政府发布《国家安全战略》报告,指出美国本土遭受蓄意生物威胁的概率陡增,若恐怖分子获取和发展生物武器,美国将面临严重威胁。对此,美国需从源头上识别生物威胁,支持生物医学创新以及提高应急响应能力。^②2018年1月22日发布的《美国国防战略》报告,称朝鲜等“流氓国家”、恐怖分子正继续寻求或开发核、化学和生物武器。^③同年9月18日,特朗普发布首份《国家生物防御战略》报告,指出敌对国家与恐怖组织均在不断获取生物武器,美国从生物技术中获益的同时,也必须意识到其可能带来的滥用风险。这些蓄意生物威胁是美国和国际社会面临的最严重挑战。对此,美国提出增强风险意识、提前做好准备工作、快速做出响应以及提升恢复能力等全过程、全覆盖的一体化应对策略,以降低蓄意生物威胁风险。^④12月10日,特朗普又发布《打击大规模杀伤性武器恐怖主义的国家战略》报告,宣称美国将努力使与大规模杀伤性武器相关的材料、技术知识不落入恐怖分子和敌对国家之手,将与伙伴国家和国际组织合作,敦促其他国家履行《禁止生物武器公约》和联合国安理会1540号决议的相关义务。^⑤

2021年1月20日,乔·拜登(Joe Biden)入主白宫。在新冠肺炎疫情持续肆虐的大背景下,他上任第二天就签署《关于美国在加强新冠肺炎疫情国际应对、促进全球卫生安全和生物威胁防范方面发挥全球领导作用的国家安全备忘录》,声称无论是自然、偶然还是蓄意生物威胁,都将对人类造成重大严重后果,本届政府旨在将应对大流行传染病、促进全球卫生安全、抵御生物威胁挑

① U. S. Congress, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019,” May 15, 2018, pp. 68-220, <https://www.congress.gov/115/crpt/hrpt676/CRPT-115hrpt676.pdf>, 2021-04-22.

② The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp. 7-9, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2021-04-22.

③ U. S. Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America,” January 22, 2018, pp. 2-3, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>, 2021-04-22.

④ The White House, “National Biodefense Strategy,” September 18, 2018, pp. 1-30, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Biodefense-Strategy.pdf>, 2021-04-22.

⑤ The White House, “National Strategy for Countering Weapons of Mass Destruction Terrorism,” December 2018, pp. 5-12, <https://www.hsdl.org/?abstract&did=819382>, 2021-04-22.

战作为国家安全的首要任务。^①随后又相继推出了一系列新冠肺炎疫情应对措施和疫苗接种计划。就目前而言,应对自然生物威胁是拜登政府的重中之重,但关于应对蓄意生物威胁的相关战略与政策还尚不明朗。

(三) 主体间性:推动相关国际规范确立与完善

一个问题的安全化过程同时也是一个主体间建构的过程。换言之,“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。^②事实是,在美国政府的推动下,对蓄意生物威胁的安全化努力大部分都得到了国际社会较为广泛的接受。

1. 美国与国家行为体互动以推动防生物武器扩散倡议出台。第一,“八国集团”防止大规模杀伤性武器和材料扩散的全球伙伴关系倡议。2002年6月,“八国集团”提出“防止大规模杀伤性武器和材料扩散的全球伙伴关系倡议”(Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction)(简称“全球伙伴关系倡议”),为期10年、耗资200亿美元,旨在防止恐怖分子或支持恐怖分子的国家获取或发展大规模杀伤性武器。美国一直是这一倡议背后的推动力量,曾出资一半经费。^③2011年5月,“八国集团”领导人就延长这一倡议达成共识,使其超越最初的10年期限。^④此外,该倡议还专门设立了“全球伙伴关系生物安全工作小组”(The Global Partnership Biological Security Working Group),旨在规避生物技术滥用、恐怖组织和敌对国家发动生物攻击的多重风险,并将生物安全升级为全球伙伴关系倡议的优先

① The White House, “National Security Memorandum on United States Global Leadership to Strengthen the International COVID-19 Response and to Advance Global Health Security and Biological Preparedness,” January 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/21/national-security-directive-united-states-global-leadership-to-strengthen-the-international-covid-19-response-and-to-advance-global-health-security-and-biological-preparedness/>, 2021-04-22.

② 晋继勇:《全球公共卫生问题安全化:以世界卫生组织规范变迁为例》,《国际论坛》2008年第2期,第22页。

③ The White House, “Fact Sheet: G-8 Summit - Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction,” June 27, 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/text/20020627-7.html>, 2021-04-22.

④ The White House, “Fact Sheet: U. S. Participation in the Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction,” April 1, 2016, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/04/01/fact-sheet-us-participation-global-partnership-against-spread-weapons>, 2021-04-22; Elisa D. Harris, *Governance of Dual-Use Technologies: Theory and Practice*, Cambridge: American Academy of Arts & Sciences, 2016, pp. 68-69.

事项,以有效应对各类生物威胁挑战。^①

美国在推动全球伙伴关系倡议方面采取了诸多有效措施。首先,加大资金筹集和投入力度。例如,美国拟于2012—2022年期间继续增资100亿美元;其次,推动扩大成员国数目。美国与其他会员国共同设立“成员扩充非正式小组”(Informal Sub-working Groups on Membership Expansion),以吸引更多国家的参与;最后,致力于提升突发生物事件应对能力,以最大限度地减少未来蓄意生物事件爆发风险。^② 这一系列行动均显示,在美国的倡导和推动下,全球伙伴关系倡议发展势头“强劲”,有效降低了生物武器扩散风险,在推动该倡议发展和完善方面发挥了积极作用。

第二,防扩散安全倡议。2003年5月31日,小布什总统正式启动“防扩散安全倡议”(Proliferation Security Initiative),旨在阻止向有扩散风险的国家和非国家行为体运送大规模杀伤性武器、运载工具及其两用性材料。^③ 2009年4月,奥巴马总统在布拉格发表讲话,呼吁将防扩散安全倡议继续作为一项持久的国际安全议程,并称赞它是阻遏大规模杀伤性武器扩散的重要工具和有效方式。^④ 奥巴马在2010年的《国家安全战略》和《四年防务评估报告》中也重申了这一立场。^⑤ 2013年5月28日,美国、波兰和防扩散安全倡议的其他70个伙伴国及三个国际组织在华沙举行高级别政治会议,纪念该倡议成立10周年。与会者均认识到该倡议在遏制大规模杀伤性武器扩散方面发挥的关键性作用。美国提议通过定期的防扩散安全演习、签订具有法律约束力的国际条约、共享专业知识与资源等举措,提升其全球影响力。^⑥ 近年来,防扩散安全倡

① Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction, “The Global Partnership Biological Security Working Group,” <https://www.gpwnd.com/bswg>, 2021-04-22.

② Kelsey Davenport and Julia Masterson, “U. S. Sets Global Partnership Priorities,” July/August 2020, <https://www.armscontrol.org/act/2020-07/news/us-sets-global-partnership-priorities>, 2021-04-22.

③ U. S. Department of State, “About the Proliferation Security Initiative,” March 19, 2019, <https://www.state.gov/about-the-proliferation-security-initiative/>, 2021-04-22.

④ The White House, “Remarks by President Barack Obama In Prague As Delivered,” April 5, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>, 2021-04-22.

⑤ The White House, “National Security Strategy,” May 2010, p. 24, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, 2021-04-22; U. S. Department of Defense, “Quadrennial Defense Review Report,” February 2010, p. 35, <https://archive.defense.gov/qdr/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>, 2021-04-22.

⑥ U. S. Department of State, “Proliferation Security Initiative 10th Anniversary High-Level Political Meeting Outcomes,” May 28, 2013, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/05/210010.htm>, 2021-04-22.

议的成员国逐年增加,截至2020年5月,已有107个国家承诺遵守该倡议的相关原则。^①

据悉,该倡议得到联合国和欧盟等国际组织的认可。例如,联合国前秘书长安南曾表示,小布什总统发起的防扩散安全倡议在国际防扩散机制中留下了“浓墨重彩的一笔”,能够有效防止大规模杀伤性武器的非法转运和秘密交易,建议所有国家都应积极加入。”^②继联合国之后,欧盟是又一支持防扩散安全倡议的重要国际组织,在该倡议提出一周年之际,欧盟各成员国做出承诺,旨在采取必要措施,支持封锁和拦截行动,有效执行该倡议。^③

2. 美国与国际组织互动以推动建立禁止生物武器和生物反恐机制。美国先后推动联合国安理会通过了1373号、1540号决议,为禁止生物武器和防御生物恐怖主义提供了国际准则和法律基础。

2001年9月28日,联合国安理会第4358次会议通过了1373号决议。这是小布什总统借用“9·11”事件,推动国际社会进行反恐和协调行动的一次努力与尝试。^④该决议责成所有成员国遵照《联合国宪章》第七章的有关规定采取行动,加强信息共享,防止和制止向参与恐怖主义行为的实体或个人主动或被动提供任何形式的支持,包括禁止向恐怖分子供应武器,关注国际恐怖主义与跨国有组织犯罪、洗钱、非法运送和交易核、化学、生物和其他潜在致命材料之间的密切联系。^⑤同年12月19日,美国便发布《执行联合国安理会1373号决议的报告》,呼吁其他国家积极参与,声称美国将动用外交、情报、执法等手段打击恐怖主义,切实履行安理会1373号决议。^⑥2021年1月12日,

① The Nuclear Threat Initiative (NTI), “Proliferation Security Initiative (PSI),” May 31, 2020, <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/proliferation-security-initiative-psi/>, 2021-04-22.

② Kofi A. Annan, “A Global Strategy for Fighting Terrorism,” March 11, 2005, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/articles/2005-03-11/global-strategy-fighting-terrorism>, 2021-04-22.

③ Mark R. Shulman, *The Proliferation Security Initiative as a New Paradigm for Peace and Security*, Michigan: University of Michigan Library, 2006, pp. 5-6.

④ Carlotta M. Minnella, “Homeland Security Governance and Policy Diffusion: International Institutions in Multilateral Counter-Terrorist Cooperation,” September 5, 2013, <https://ecpr.eu/filestore/paper-proposal/158bc434-6b61-4c85-a923-da8ce2059b13.pdf>, 2021-04-22.

⑤ United Nations, “United Nations Security Council Resolution 1373 (2001),” <https://www.un.org/sc/ctc/resources/databases/recommended-international-practices-codes-and-standards/united-nations-security-council-resolution-1373-2001/>, 2021-04-22; United Nations, “Resolution 1373 (2001),” September 28, 2001, p. 3, https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf, 2021-04-22.

⑥ U. S. Department of State, “Report to the Counterterrorism Committee Pursuant to Paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 of 28 September 2001 Implementation of UNSCR 1373,” December 19, 2001, <https://fas.org/irp/threat/unsc.html>, 2021-04-22.

美国常驻联合国代表理查德·米尔斯(Richard Mills)大使在纪念联合国安理会1373号决议20周年公开辩论会上发表讲话,指出美国牵头起草,并由联合国安理会各成员一致通过的1373号决议在全球打击恐怖主义、防止生物恐怖袭击方面发挥了重要作用。各成员国都认为该项决议十分成功,为国家、区域和国际等各个层面的生物恐怖主义应对与防范提供了完整的“路线图”。^①

2003年,小布什呼吁联合国通过一项决议,将非国家行为者扩散大规模杀伤性武器的行为定为犯罪。2004年4月28日,联合国安理会第4956次会议便通过了1540号决议。^②该决议指出,核、化学和生物武器及其运载工具的扩散对国际和平与安全构成严重威胁。安理会敦促各国不应向企图开发、获取、制造、转移或使用核、化学和生物武器及其运载工具的非国家行为者(尤其是用于恐怖主义目的)提供任何形式的支持,并敦促各国实施相关法律及其他有效措施,防止这些武器及其运载工具扩散到非国家行为体。^③

在执行1540号决议方面,美国主要从两个层面展开:在国内层面,旨在约束自身行动,以确保符合法律法规要求,有效防止敏感生物材料落入恐怖分子和其他犯罪分子之手;在国际层面,旨在为各个国际机构提供支持,帮助其他国家履行相关义务,并应部分国家请求向其提供援助。例如,美国国务院、国防部、卫生与公众服务部等部门均设有执行1540号决议的双边、多边援助项目。美国还通过在加勒比共同体(Caribbean Community)、欧洲安全与合作组织(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)、美洲国家组织(Organization of American States)等国际机构中担任“安理会1540号决议区域协调员”的方式,帮助其成员国执行该决议。^④

① Richard Mills, “Remarks at a UN Security Council Open Debate on the 20th Anniversary of Resolution 1373 (via VTC),” January 12, 2021, <https://usun.usmission.gov/remarks-at-a-un-security-council-open-debate-on-the-20th-anniversary-of-resolution-1373-via-vtc/>, 2021-04-22.

② Scott Jones, “Resolution 1540: Universalizing Export Control Standards?” <https://www.armscontrol.org/act/2006-05/features/resolution-1540-universalizing-export-control-standards>, 2021-04-22.

③ United Nations, “UN Security Council Resolution 1540 (2004),” <https://www.un.org/disarmament/wmd/sc1540/>, 2021-04-22.

④ U. S. Department of State, “UN Security Council Resolution 1540,” <https://2009-2017.state.gov/t/isn/c18943.htm>, 2021-04-22.

三、理论检验与影响评估

如上所述,安全化的演绎过程会呈现合理安全化与“过度安全化”两种不同的结果。将美国制定防范蓄意生物威胁战略的过程植入到安全化理论中进行验证,也同样呈现出两种不同的效果:一方面,存在合理安全化成分,满足了美国国家安全战略的既定目标与需求,反映了预防生物武器威胁的客观需要;另一方面,也出现了“过度安全化”倾向。对生物恐怖主义的过度安全化反应导致美国蓄意发动反恐战争,反恐形势“越反越恐”;对生物技术滥用问题的过度安全化,导致政府连年投入巨额资金,造成资源浪费。这一战略对国际生物安全形势亦呈现出双重影响,在促进和推动国际生物安全合作的同时,也助长了“生物安全困境”,阻碍了生物科学技术的交流与进步,并恶化了国际生物安全环境。

(一) 合理安全化的效果评估

合理的安全化特指根据实际需要成功地将某一议题安全化,使这一问题得到各方重视,并转化为政府政策迅速有效地处理和应对。美国将蓄意生物威胁安全化,并构建一系列应对蓄意生物威胁的国家战略具有一定的合理性。

第一,美国制定防范蓄意生物威胁战略基本满足国家安全战略的既定目标与需求。美国以降低生物威胁,维护国家安全为名,运用安全化工具构建了一系列的应对蓄意生物威胁战略。例如,小布什签署的《21 世纪的生物防御》总统行政命令提出,美国将采取一切必要手段,有效应对生物武器威胁,维护美国国家安全。^① 有学者指出,小布什政府的应对战略增强了美国打击生物武器和生物恐怖主义的决心,有助于保障和维护生物安全。^② 奥巴马政府时期的《应对生物威胁的国家战略》和《国家生物监测战略》报告均指出,及时洞察生

^① The White House, “President Bush Signs Biodefense for the 21st Century,” April 28, 2004, <https://www.hsdl.org/?view&did=476622>, 2021-04-23.

^② Barton Reppert, “The Biodefense Buildup: Fallout for Other Research Areas?” *BioScience*, Vol.55, No.4, 2005, p. 310.

物事件风险,采取有效措施减少生物技术滥用,提升生物监测水平,能够保障民众生命安全和国家安全。^① 这一时期的应对战略成为阻止蓄意生物攻击、减小袭击后果的最有效方式之一。^② 特朗普发布的《国家生物防御战略》报告的目标简单明确,旨在保护美国民众免遭生物威胁。^③ 该战略中对生物武器风险的防范议程,主要是出于对国家安全利益的考量。^④

鉴于国际社会仍存在一些所谓的“流氓国家”秘密研制生物武器的风险,来自敌对势力的生物武器袭击威胁有可能持续存在。^⑤ 对此,美国政府意识到制定相关应对战略加以防范势在必行。美国联邦政府总审计局2020年发布的《国家生物防御战略:及早实施的机遇与挑战》评估报告指出,历届政府制定的应对战略虽存有诸多不完善之处,但在一定程度上满足了自身的既定目标与需求。^⑥

第二,强调生物武器安全化反映了预防威胁的客观需要。据悉,生物武器的开发与研制大多出自国家行为体之手,在整个20世纪被视为国际社会的唯一生物威胁。^⑦ 进入21世纪,其存在与扩散依然对国际社会的和平与安全构成严重挑战。据相关资料显示,在1945至2015的70年时间里,就有20多个国家已经或者试图开发生物武器。^⑧ 生物武器攻击即便是在伤亡人数很少的情况下,也可能产生深刻的社会和经济影响,引发恐慌与混乱。对此,有学者

① National Security Council, “National Strategy for Countering Biological Threats,” November 2009, p. 4, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/National_Strategy_for_Countering_Bio-Threats.pdf, 2021-04-23; The White House, “National Strategy for Biosurveillance,” July 31, 2012, p. 1, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/National_Strategy_for_Biosurveillance_July_2012.pdf, 2021-04-23.

② Jonathan B. Tucker, “Seeking Biosecurity Without Verification: The New U. S. Strategy on Biothreats,” January 14, 2010, <https://www.armscontrol.org/act/2010-01/seeking-biosecurity-without-verification-new-us-strategy-biothreats>, 2021-04-23.

③ The White House, “National Biodefense Strategy,” September 18, 2018, p. 1, <https://trump-whitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/09/National-Biodefense-Strategy.pdf>, 2021-04-23.

④ 晋继勇:《特朗普政府生物防御战略评析》,《美国研究》2020年第1期,第80页。

⑤ H. J. Jansen, et al., “Biological Warfare, Bioterrorism, and Biocrime,” *Clinical Microbiology and Infection*, Vol.20, No.6, 2014, p. 489.

⑥ GAO, “National Biodefense Strategy: Opportunities and Challenges with Early Implementation,” March 11, 2020, pp. 3-13, <https://www.gao.gov/assets/710/705218.pdf>, 2021-04-23.

⑦ Gregory D. Koblentz, “Biosecurity Reconsidered: Calibrating Biological Threats and Responses,” *International Security*, Vol.34, No.4, 2010, p. 110.

⑧ W. Seth Carus, *A Short History of Biological Warfare: From Pre-History to the 21st Century*, Washington, D. C.: National Defense University Press, 2017, p. 28.

指出,生物武器威胁并未被“夸大”,对生物武器的安全化是美国预防生物威胁的必然选择与客观需要。^① 因此,美国关注生物武器威胁问题,通过持续性构建国家生物安全战略加强防范,以最大限度地降低遭受生物武器袭击的风险,具有一定的必要性。

(二) 过度安全化的负面效应

“过度安全化”是指安全化的行为体有可能为达到其安全政治的特定目的,制造威胁、夸大威胁,使本不该安全化的议题被安全化了,由此造成国家权力的滥用和社会资源的分配不均。^② 在生物恐怖主义和生物技术滥用方面,美国存在明显的“过度安全化”倾向。

首先,对生物恐怖主义的过度安全化导致美国发动反恐战争,对反恐议题进行政治化操弄。尽管在 21 世纪头十年生物恐怖主义的风险受到广泛关注,但非国家团体或个人为恐怖主义目的使用生物制剂的事件很少。^③ 目前仅有三例:1984 年的罗杰尼希教(Rajneeshee)生物恐怖袭击事件、1995 年由奥姆真理教(Aum Shinrikyo)发动的东京地铁沙林事件,以及 2001 年的“炭疽邮件”事件。^④ 不可否认的是,生物恐怖袭击的确具有较高的威胁性,美国政府须予以高度重视,但是与自然生物威胁相比,美国遭受生物恐怖袭击的可能性较低。^⑤ 一些恐怖分子虽然谋取生物武器,但这些行动在技术上较为初级,仅限于炭疽杆菌和蓖麻毒素等制剂。虽然拥有先进生物武器计划的国家为其提供援助在理论上是可能的,但从来没有哪个国家向恐怖分子转移过此类武器,而招致报复和失去控制的风险使这种情况不太可能发生。^⑥ 美国国土安全部情报部门负责人查尔斯·艾伦(Charles Allen)曾表示:“总体而言,我们看到恐怖分子还处于生物研发能力的早期阶段,他们无法使用更加复杂的方法快速优化

① Patrick Saunders-Hastings, “Securitization Theory and Biological Weapons,” January 8, 2014, <https://www.e-ir.info/pdf/45317>, 2021-04-23.

② 余潇枫、谢贵平:《“选择性”再建构:安全化理论的新拓展》,第 109 页。

③ The Royal Society, “New Approaches to Biological Risk Assessment,” July 2009, p. 6, https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2009/7860.pdf, 2021-04-23.

④ 郑涛:《生物安全学》,北京:科学出版社 2020 年版,第 130—133 页。

⑤ René Gottschalk and Wolfgang Preiser, “Bioterrorism: Is It A Real Threat?” *Med Microbiol Immunol*, Vol.194, No.3, 2005, pp. 109-114.

⑥ Jonathan B. Tucker, “Biological Threat Assessment: Is the Cure Worse Than the Disease?” *Arms Control Today*, Vol.34, No.8, 2004, pp. 13-19.

和提升生物武器性能。”^①因此,恐怖组织使用生物制剂的风险可能被夸大了。

据统计,1990—1999年爆发了153起生物事件,其中,生物恐怖主义事件19起。^②“炭疽邮件”事件发生后,美国加大了生物反恐力度,于2003年3月发动了伊拉克战争。但具有讽刺意义的是,自此以后,恐怖袭击活动就进入多发期,2006至2007的两年间,基地组织曾在伊拉克、叙利亚等地发动了多次恐怖袭击活动。“崛起”的伊斯兰国仅于2018年就在全球范围内发动了3670起恐怖袭击。^③可见,美国将生物恐怖主义过度安全化,导致反恐效果与战略预期南辕北辙,出现了“越反越恐”的尴尬局面。

其次,“过度安全化”生物技术滥用问题导致大量国家资源浪费。生物技术原属于低政治领域,但美国的政策制定者将这一领域安全化,势必引起社会的高度关注和更多的资源投入。^④据悉,小布什到特朗普的历届政府仅就预防生物威胁拨付的预算每财年均保持在50亿美元以上。^⑤实际上,生物技术滥用问题的威胁明显被夸大了。例如,有学者专门对合成生物学这一两用性问题进行分析,指出现存的五大误区,并对其进行一一批驳。(1)误区一:合成生物学使生物技术退化,使恐怖分子制造和获取生物武器变得更加“便利”。但实际上,合成生物学很难被人轻易地设计为生物武器,它需要专业性技术、团队合作、大型基础设施的共同加持才能顺利完成;(2)误区二:合成生物学可以为恐怖分子提供有害生物制剂所需的知识、工具与设备。但实际上,恐怖分子很难掌握这一较高要求的技术。研制生物制剂的技术与知识需要多年的学习与“历练”才能达成,大部分恐怖分子均不具备这一能力;(3)误区三:基因(Gene Synthesis)合成变得可能,此技术能够外包,将使恐怖分子更易制造生

① Charles Allen, “Bioscience and the Intelligence Community,” November 3, 2005 and May 4, 2006, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-109hhr35695/html/CHRG-109hhr35695.htm>, 2021-04-23.

② W. Seth Carus, “Bioterrorism and Biocrimes: The Illicit Use of Biological Agents Since 1900,” August 1998, pp. 7-185, <https://fas.org/irp/threat/cbw/carus.pdf>, 2021-04-23.

③ GTD, “Bioterrorism,” <https://www.start.umd.edu/topics/bioterrorism>, 2021-04-23; 刘子奎:《生化恐怖主义与冷战后美国防生化武器扩散政策》,《世界经济与政治》2020年第7期,第63页。

④ Catherine Jefferson, Filippa Lentzos and Claire Marris, “Synthetic Biology and Biosecurity: Challenging the ‘Myths’,” *Frontier in Public Health*, Vol.2, No.115, 2014, pp. 12-13.

⑤ Crystal Watson, Matthew Watson and Daniel Gastfriend, “Federal Funding for Health Security in FY2019,” *Health Security*, Vol.16, No.5, 2018, pp. 284-285.

物制剂。但实际上,即使是专门的基因公司也无法轻易合成任何想要的基因序列;(4) 误区四:合成生物学可用来设计全新的病原体。但事实上,研发一种新的菌株是极其复杂和困难的,即使合成细小和简单的病毒微生物也须经历多道程序,耗费大量时间和精力;(5) 误区五:恐怖分子欲寻求生物武器以造成大规模的人员伤亡。但实际上,大规模生物恐怖袭击的风险较低。^① 美国防止大规模杀伤性武器扩散和恐怖主义委员会在发布的报告中指出,由于很难将数量可观的生物制剂以气溶胶的形式武器化和广泛散播,因此,目前恐怖团体还不具备进行大规模伤亡袭击的能力。^②

澄清这些误区并不是低估生物恐怖袭击的威胁,而是向外界表明,一项被贴上双重用途标签的生物技术,最终不一定会被滥用。但是,美国政府矫枉过正,倾向于从最坏情况出发来分析生物技术滥用问题,并旨在将其安全化的做法是有问题的,它并不一定真实发生,但是肯定会造成资源的浪费。^③

(三) 对全球生物安全的影响

首先,对全球生物安全的正面影响,主要体现为两个方面:一是促进和推动与其他国家、相关国际组织的直接合作。例如,通过“八国集团”框架下的生物恐怖主义专家小组(Bioterrorism Experts Group)、全球卫生安全行动小组(Global Health Security Action Group)、北约防扩散小组(NATO's Defense Group on Proliferation)、国际刑警组织的“生物恐怖主义项目”(Interpol's Bioterrorism Program)等国际平台,美国实现了与其他国家和相关国际组织的多边合作。美国构建的应对蓄意生物威胁战略,还推动了双边生物反恐机制的确立。例如,美俄反恐工作小组(U. S.-Russia Counterterrorism Working Group)、美印联合反恐工作小组(U. S.-India Joint Counterterrorism Working Group)的成立及合作;二是通过为其他国家和地区提供援助实现间接合作。例如,由美国国务院、国防部等多部门合力推进的“生物安全接触项目”(Biose-

^① Catherine Jefferson, Filippa Lentzos and Claire Marris, "Synthetic Biology and Biosecurity: Challenging the 'Myths'," pp. 1-12.

^② Weapons of Mass Destruction Commission, *World at Risk: The Report of the Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism*, New York: Vintage Books, 2008, p. 25.

^③ Koos van der Bruggen, "Possibilities, Intentions and Threats: Dual Use in the Life Sciences Reconsidered," *Sci Eng Ethics*, Vol.18, No.4, 2012, pp. 741-756.

curity Engagement Program, BEP), 卫生与公众服务部的“全球疾病检测项目”(Global Disease Detection Program, GDD), 均旨在为其他国家和地区提供生物援助, 搭建生物安全合作平台, 为有效应对生物恐怖主义威胁、提升全球各地区生物防御能力做出了重要贡献。

其次, 对全球生物安全的负面作用, 主要体现在三个方面: 第一, 可能引发“生物安全困境”。所谓“生物安全困境”指的是如果一国特定的生物防御活动被其他国家认定为具有进攻性, 那么, 这些国家可能会因为“恐惧”, 转面也从事进攻性的生物活动作为回应, 最终结果是由于相互猜疑导致生物武器出现扩散风险。^① 例如, 自 2001 年起, 美国应对蓄意生物威胁的资金投入始终保持在较高水平。对 2001 年与 2005 年的经费进行比较后发现, 四年之内猛增了 18 倍, 从 4.2 亿美元急速增长至 76 亿美元。^② 这也促使英国、法国、俄罗斯等国的生物防御经费“水涨船高”; 此外, 美国于 2001 年 7 月单方面拒绝《禁止生物武器公约》核查议定书草案、独家阻挠公约谈判进程的行为, 也引起一些国家的怀疑, 认为美国可能致力于发展具有扩散风险的生物武器项目。^③ 2019 年 1 月, 俄罗斯联邦安全会议秘书尼古拉·帕特鲁舍夫(Nikolay Platonovich Patrushev)指出, 美国已在全球各地建立了 200 多个军用生物实验室, 其中包括乌克兰、格鲁吉亚、阿富汗和独联体国家。^④ 俄方认为, 美国选择在俄罗斯边境地区设立实验室并非是偶然行为, 是美国在和平研究的幌子下提升军事生物潜力的手段, 甚至断言已设立的生物实验室只是美国庞大军事生物项目的“冰山一角”, 美国在俄罗斯邻国还设有其他类似的生物实验室。因此, 俄罗斯对美国这一做法表示严重担忧, 认为这可能是中俄两国不断受到生物威胁的“源头”, 表示将加大本国生物技术的研发力度, 以应对此类

① Christian Enemark, *Biosecurity Dilemmas: Dreaded Diseases, Ethical Responses, and the Health of Nations*. Washington, D. C.: Georgetown University Press, 2017, p. 3.

② Crystal Watson, Matthew Watson and Daniel Gastfriend, “Federal Funding for Health Security in FY2019,” pp. 284-285.

③ Jonathan Yang, “U. S. Biodefense Plans Worry Nonproliferation Advocates,” September 2003, <https://www.armscontrol.org/act/2003-09/press-releases/us-biodefense-plans-worry-nonproliferation-advocates>, 2021-04-23.

④ 张骄瀛:《生化危机? 俄安全会议秘书: 美军生物实验室遍布全世界》, 新华网, 2019 年 1 月 16 日, http://www.xinhuanet.com/mil/2019-01/16/c_1210039953.htm, 2021-04-23.

威胁。^①

第二,阻碍生物科学技术的交流与进步。美国动辄对生物科学技术进行干涉与管控,将生物研发与国家安全挂钩的行为,对全球生物科学技术的开放与交流十分不利。“炭疽邮件”事件爆发后,美国白宫、国会、国防部等机构均对生物技术的发展采取了一定的限制措施。例如,2001年10月,美国国会颁布的《生物恐怖主义预防法》对持有生物制剂与毒素的人员进行严格限制。其中,规定生物学家的相关研究活动须与国家安全战略和军事防卫目标保持一致。^②2002年3月初,美国国防部发布通知,对部分生物科学研究进行限制,生物学家甚至被告诫注意其研究项目可能造成的威胁与伤害,出于必要,部分在研项目可能被强行列入保密级别。10月,白宫下令禁止某些国际留学生接受敏感生物技术的教育和培训,将所有联邦机构网站上敏感但非机密的生物研究文件全部删除,声称恐怖分子可能利用这些文件制造生物武器。但这一行动引发了生物学家的强烈反对。^③生物学家认为,信息的自由流动是科学进步的重要基础,他们需要与世界其他国家的学者保持密切交流与合作,定期参加国际会议和发表学术论文,促进生物技术互通有无。但是,如果在这一领域设置门槛和限制,逐步将其“安全化”,可能导致研发活动受阻,无益于生物科学技术的创新与进步。正如美国微生物协会会长所指出的,“及时交流生物技术信息能够推动这一领域不断向前发展,而对其进行过多的干预将会破坏生物防御体系”。^④

第三,恶化国际生物安全环境。美国国内设立的大批生物实验室是影响国际生物安全环境的重要因素之一。例如,《纽约时报》前驻外记者、布朗大学沃森国际和公共事务研究所高级研究员斯蒂芬·金泽(Stephen Kinzer)曾表示,位于美国马里兰州的德特里克堡生物实验室一直因生产危险生物制剂而“臭名昭著”,曾有与第二次世界大战时期的日本战犯开展“合作”的“黑历史”,

① Vladimir Isachenkov, “Russia Claims US Running Secret Bio Weapons Lab in Georgia,” October 4, 2018, <https://nationalpost.com/pmn/news-pmn/russia-claims-us-running-biological-weapons-lab-in-georgia>, 2021-04-23.

② [美]珍妮·吉耶曼:《生物武器:从国家赞助的研制计划到当代生物恐怖活动》,周子平译,北京:三联书店2016年版,第195—212页。

③ Peter Aldhous, “Biologists Urged to Address Risk of Data Aiding Bioweapon Design,” *Nature*, Vol.414, No.6861, 2001, pp. 237-238.

④ 田德桥:《美国生物防御》,北京:中国科学技术出版社2017年版,第226页。

目前仍然是美国生物战研究的中心。^① 2019年7月,该实验室突然关闭,令外界怀疑其是否出现泄漏事故。然而这并非首次,据美国媒体报道,20世纪90年代初,德特里克堡生物实验室就曾发生炭疽等致命菌株、毒株丢失事件。^② 近日,关于新冠病毒源于德特里克堡生物实验室的讨论不绝于耳。例如,2021年7月27日,南非独立在线新闻网发表文章,指出美国德特里克堡生物实验室被认为是应该进行认真溯源调查的地方之一。^③

美国为应对生物威胁,还在全球“撒网”,大批生物实验室分布在格鲁吉亚、乌克兰、韩国、中东和非洲等国家和地区,建立了一个庞大的“生物安全实验室链”,大量生物制剂泄漏事件恶化了国际生物安全环境。据韩国《统一新闻》报道称,驻韩美军在韩国多地建立生物安全实验室,用以研制炭疽杆菌、蓖麻毒素等危险生物制剂,并多次进行“活性制剂测试”(Live Agent Testing)。据悉,仅2009—2015年,驻韩美军就对各类危险生物制剂进行了16次试验,2015年更是爆发了引发世界关注的“误送活性炭疽样本事件”。^④

据格鲁吉亚前国家安全部长伊戈尔·吉奥尔加泽(Igor Giorgadze)于2018年9月公布的文件显示,美国陆军医学研究部在该地筹建的理查德·卢格尔公共卫生研究中心(以下简称卢格尔研究中心)相当于生物安全三级实验室的级别,能够生产致命生物制剂与毒素。据悉,该部门曾将志愿者当作“试验品”,用以测试各种生物制剂。仅在2015至2016两年间,就有73名志愿者同时死于一种新药测试,对此,引发外界猜测,卢格尔研究中心可能正致力于研究一种致命的生物制剂。^⑤

① 侯强:《美研究人员:深入调查德特里克堡“会非常引人关注”》,新华网,2021年7月25日,http://www.xinhuanet.com/world/2021-07/25/c_1127692934.htm, 2021-08-02。

② 刘洋:《“德特里克堡”!你究竟干了什么?》,央视网,2021年6月8日,<http://m.news.cctv.com/2021/06/08/ARTIOmPdh2vREXiKr0YoO1pB210608.shtml>, 2021-08-02。

③ 黄晋一:《南非媒体文章:新冠病毒溯源政治化很危险》,参考消息网,2021年7月30日,<http://column.cankaoxiaoxi.com/2021/0730/2449901.shtml>, 2021-08-02。

④ 2015年5月27日,位于美国犹他州的国防部实验室错误地将活性炭疽杆菌样本发送至美国九个州的政府和商业实验室,以及驻韩美军基地,导致四名实验室人员及22名驻韩美军基地人员接受预防性治疗。详见Jo He-rim,“Fear of Biological Agent Strikes Busan as US Troops Continue Biosurveillance Project,” April 15, 2019, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20190415000701>, 2021-08-02; 毕秋兰:《美国国防部实验室摆乌龙 误送活性炭疽菌样本》,新华网,2015年5月29日,http://www.xinhuanet.com/world/2015-05/29/c_127856260.htm, 2021-08-02。

⑤ Mel Evans,“Russia Won’t Tolerate US Biological Experiments Near Its Borders, Warns Diplomat,” September 25, 2018, <https://tass.com/politics/1022973>, 2021-08-02。

乌克兰也是美国生物安全实验室的“受害者”。2016年1月,该国哈尔科夫市暴发流感疫情,导致20名士兵死亡,200多人入院治疗。其中,八成以上病例都感染了甲型H1N1流感病毒。经最终调查显示,位于哈尔科夫市的美国生物实验室是此次流感疫情暴发的“罪魁祸首”。据统计,此类隶属于美国军方的生物安全实验室在乌克兰的数量就达11所。^①2021年7月25日,乌克兰媒体报道称,全球已有32个政党组织联合签署请愿书,要求“出于安全考虑,关闭美国在世界各地的军事生物实验室”。^②可见,尽管美国声称在海外设立生物实验室是为了提升发展中国家的公共卫生水平和生物安全能力、在全球范围内监测危险生物事件。但是,最终结果显示,美国海外生物实验室不但没有改善所在国家的生物安全状况,反而为当地居民、周边邻国乃至全球生物安全带来了诸多风险与隐患。^③

结 语

自21世纪以来,从小布什到特朗普的美国历届政府逐步将蓄意生物威胁安全化,搭建的应对战略体系经历了初步构建、调整加强到不断完善的发展过程。在安全化理论的框架下进行审视,会发现该战略存在与国家安全需求相匹配的合理部分;但也不乏出于其他战略目的,有意渲染和夸大蓄意生物威胁的“过度安全化”举动。由此得出的结论和启示如下:

第一,安全化是一把“双刃剑”。将蓄意生物威胁安全化固然对维护国家安全大有裨益,相应的防御战略不仅可以满足自身的安全需求,而且也体现了预防生物武器威胁的前瞻性。但是,由于在安全化过程中行为体带有一定的主观建构性,刻意渲染和过分夸大则可能导致过度安全化。^④例如,在应对生物恐怖主义与生物技术滥用问题方面就存在虚张声势、不恰当夸大或有意炒

① Vladimir Isachenkov, “Russia Claims US Running Secret Bio Weapons Lab in Georgia,” October 4, 2018, <https://nationalpost.com/pmn/news-pmn/russia-claims-us-running-biological-weapons-lab-in-georgia>, 2021-08-02.

② 秦璐敏:《乌克兰媒体:全球数十政党敦促美国关闭危险生物实验室》,环球网,2021年7月26日,<https://world.huanqiu.com/article/445vXaqhXoU>, 2021-08-02。

③ 兰顺正:《美国全球生物实验室在干啥》,新华网,2020年7月2日,http://www.xinhuanet.com/globe/2020-07/02/c_139158068.htm, 2021-08-02。

④ 余潇枫、谢贵平:《“选择性”再建构:安全化理论的新拓展》,第109页。

作的“过度安全化”现象。“过度安全化”会使美国面临的安全问题越来越多,直接后果是越来越缺乏安全感,极易使国家陷入“不安全”的危险境地。^①这不仅在一定程度上造成国内民众的心理恐慌,而且也会导致国家资源不必要的支出和浪费。

第二,在全球化深入发展的今天,如何面对蓄意生物威胁挑战已然是一个世界性的话题,理应由国际社会共同面对和治理。美国独家阻挡《禁止生物武器公约》核查谈判的单边主义行动、“美国优先”的逐利思维都是行不通的。准确评估自身面临的生物威胁和挑战,恰如其分地制定应对战略,才真正符合国家的安全利益。更重要的是,须深化与其他国家和相关国际组织在多领域的紧密合作,努力构筑全球层级的生物安全战略体系。“覆巢之下,焉有完卵”,拒绝与国际社会合作的这种做法没有前途,也不会获取真正的安全。

第三,中国曾在历史上遭受细菌战之苦,深知应对生物威胁的重要性和必要性。随着国际生物安全形势日趋严峻,中国与美国等发达国家相比,在预防、应对、监测、响应生物威胁体制和机制建设等方面还相对薄弱。2020年10月,中国颁布《生物安全法》,在一定程度上提升了我国的生物安全法律体系建设水平,明确了生物安全是国家安全的重要组成部分。为更好地强化生物防御能力,在某些方面,中国还可以借鉴美国应对蓄意生物威胁战略的一些做法,例如,推动预防与监测、响应与恢复等各个层面的有效衔接;各级政府、各相关部门互为联动等等,努力构筑一套符合中国国情的生物防御战略体系,以保障人民的生命安全和国家生物安全。

^① Volker Franke, “The Emperor Needs New Clothes: Securitized Threats in the Twenty-First Century,” *Peace and Conflict Studies*, Vol.9, No.2, 2002, pp.10-11.