



非传统安全对国家安全的 影响趋势研究

傅小强 韩立群

内容提要：当前，非传统安全领域呈现出一系列新变化，对抗性加剧，冲突性上升，多样化特征更加明显，联动性、突发性、传导性空前。这些新特点的出现和固化既是社会发展、思潮变迁、科技进步等客观因素所致，也与主要国家肆意推动所谓大国竞争和强化地缘争夺密切相关。非传统安全威胁上升背后隐藏的是国际政治“安全化”迅猛回潮，非传统安全问题整体上进入活跃期，对国际安全环境乃至国际格局都产生直接影响。越来越多的国家重视非传统安全对国家安全的现实紧迫威胁，倾向于通过非传统安全手段实现传统安全目的，以传统理念应对非传统安全问题。由此，传统安全问题的武器化、工具化特征更加明显，导致传统安全和非传统安全相互转化、界线日益模糊，传统和非传统的“二分法”可能不再适用于研判国家安全的现实重大威胁。透过这些变化和趋势可以发现，和平与战争的内涵在新时代发生了显著变化，安全问题正在变得不分“冷热”，不分“传统非传统”，需要在认识和应对国家安全挑战时加以综合考虑。这些日益复杂的安全问题，需置于世界百年未有之大变局的大背景、大视野中分析，将统筹发展和安全、贯彻总体国家安全观作为应对威胁、筹谋未来的重大原则和根本遵循。

关键词：非传统安全 | 国家安全 | 安全化

作者介绍：傅小强，总体国家安全观研究中心副秘书长，中国现代国际关系研究院副院长、研究员，主要研究国际安全、国际战略、反恐怖、海外利益保护、南亚问题；韩立群，总体国家安全观研究中心办公室副主任，中国现代国际关系研究院副研究员，主要研究国际战略、国际安全。

非传统安全是 20 世纪 80 年代前后出现的概念，与传统安全相对，主要



指除军事、政治、外交等传统因素以外,可能给主权国家或是人类社会整体带来威胁的因素,需要各国共同面对。经过长时间发展,当前非传统安全领域发生了许多颠覆性变化,在很多方面已经偏离了人们的最初认识。随着更多因素被纳入安全范畴,越来越多的问题被“安全化”“武器化”,用作国家间竞争工具,非传统安全正在向传统安全加速转化;而一些传统安全问题也呈现出非传统化特征,两种安全之间的界线日渐模糊。当前,世界正面临百年未有之大变局,国际格局和国际安全环境深刻演变,非传统安全领域的这些变化也构成了大变局的一个重要方面。着眼统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,统筹发展和安全,有必要抓住安全领域的这些重要特点和变化趋势,未雨绸缪、早做应对,塑造于我有利的内外安全环境。

一、新特点

按照早期认识,非传统安全问题主要是相对于传统安全而言的,一般指威胁问题是新出现的,威胁程度相对较低或不确定,威胁因素往往具有跨国性。大部分非传统安全威胁都具有长期性,其破坏作用因国而异。发展中国家、欠发达国家是主要受害者,发达国家往往也会受冲击传导,国际社会强调各国联合行动、共同应对。而当前非传统安全所呈现出的一系列新特点,正从某种程度上颠覆上述认识。

(一) 对抗性加剧

一般而言,传统安全的主要内容包括军事安全、国土安全等,主要发生在国家之间,存在明显的互动关系,军事对抗和国力较量的色彩浓厚。非传统安全包括恐怖主义、网络、资源能源、气候、生物、生态、经济、金融等诸多领域,威胁源自多个方面,互动的双方可能是主权国家与自然界、主权国家与非政府组织、主权国家与非国家行为体等,各国都可能成为受害者,国家间对抗性较弱,合作和协调的一面更加突出。但新世纪以来,国家间围绕非传统安全

问题产生日益强烈的对抗性，气候变化、网络信息、经济金融、国际贸易、生物安全等领域的问题被政治化、安全化甚至是军事化，成为国家间相互施压、攻击的工具。各国既要应对这些问题本身带来的威胁，还要应对别国利用这些问题而制造的额外威胁，而后一种正在演化为威胁的主要方面。以原本安全敏感性较低的气候变化问题为例：20世纪90年代以来，国际社会为应对气候变化开展了大范围联合行动，产生的矛盾主要表现为如何界定减排的责任和义务。这些矛盾可能延缓了气候行动的开展，但并未直接威胁到参与国的安全。近十年来，随着能源转型加快，与之相关的新技术、新材料、新机制的重要性不断上升，加之碳交易、碳关税等新议题出现，成为决定一国前途命运的重要因素，气候变化问题开始渐渐变味，一些国家产生了独占资源或借助气候变化压制甚至遏制别国发展的企图。气候变化引起海岸线、岛屿以及内陆水资源的变化，很容易引发地区冲突，新科技发展对稀土等关键矿产的需求显著上升，这些资源主要集中在少数国家，对这些资源的争夺已经引发新的资源地缘冲突。这些变化已远远超出气候问题传统边界，使得气候变化在某种意义上也成为一个对抗性的安全问题。

（二）冲突性上升

与对抗性直接相关的结果，就是非传统安全导致现实冲突增加，其中既包括国家之间的军事冲突、外交较量和对抗，也包括一国内部的政治冲突、社会分裂和由此引发的政治动荡，甚至包括不同国家和社会在虚拟空间的高度差异和明显分歧，冲突性明显上升。“9·11”事件发生一个月后，美国对阿富汗发动大规模反恐战争，两年后发动伊拉克战争，这两场战争及后续问题一直延宕至今。据统计，仅伊拉克战争就造成4000余名美军阵亡，^①平民死亡约20万，让世人充分见识了非传统安全问题如何引发大规模战争与伤亡乃至改变世界格局。事实上，这两场战争爆发后的20年，也是非传统安全问题不断

① U.S Department of Defense, “Casualties Status,” <https://www.defense.gov/casualty.pdf>. (上网时间: 2022年4月18日)

引发对抗与冲突的 20 年。2008 年全球金融与经济危机爆发，在全球造成了范围空前广泛、影响空前严重的社会政治冲突。在美国，从 2011 年的“占领华尔街”运动到 2021 年的“占领国会山”运动，从对别国发动“颜色革命”到指责别国“干预大选”，无不凸显美国社会矛盾激化带来的种种问题。在欧洲，从 2011 年的“占领伦敦”到 2020 年的“脱欧运动”，再到蔓延欧洲大陆的各种民粹主义、排外主义，也无不是金融危机、贫富分化等非传统安全问题所带来的恶劣后果。在中东，由于政治和社会矛盾引发的“茉莉花革命”迅速演变成“阿拉伯之春”，多个中东国家内部出现严重政治动荡，最终发展成“伊斯兰国”崛起，美俄欧等多方卷入，充分展示出非传统安全制造和扩大冲突的能量。与此同时，新技术也不断催生新的生产、生活方式，后者的迅猛发展也不断引发各国国内社会冲突和国家间的政治冲突。社交媒体迅速发展，使得社会矛盾甚至社会撕裂以前所未有的方式直接暴露在每个人面前，其所产生的社会政治安全风险更是空前严峻，虚拟空间的现实威胁已经成为每个国家都需要面对的主要威胁，其风险甚至不亚于军事威胁。

（三）显性威胁更为突出

非传统安全问题是 20 世纪 80 年代提出的，当时所关注的问题中，除恐怖主义外，诸如人口、环境、气候、资源能源等均属于长期问题、潜在风险，还没有对大多数国家产生即时的安全威胁。当时之所以提出这些风险，主要出于长远考虑，未雨绸缪，甚至是出于安全理论创新的需要。非传统安全问题的社会关注度不高，大多数国家对此没有紧迫感，普遍认为有足够时间应对，没有必要立即采取行动。但从目前来看，越来越多的非传统安全风险已经进入问题多发、高发的危险期，成为“即时风险”，需要立即应对。2021 年，从我国河南郑州到德国北莱茵威斯特法伦州，都发生了历史罕见洪灾；从英国伦敦到美国西北地区，高温热浪频频袭来，迭创历史纪录。可以说，极端天气已经从纸面上的警告变成了现实的威胁，海洋低地国家甚至面临亡国灭种的危险。人口变化更是如此，老龄化、少子化成为不少国家的现实威胁。日本人口连续

12年净减少,2021年全国人口净减少64万,创历史最大降幅;东京人口26年来首次出现萎缩;全日本14岁及以下人口占比11.8%,15至64岁人口占比59.4%,均创历史新低,严重侵蚀日本的长期经济社会发展潜力。^①同时,多种风险相互叠加、关联、扩大,应对难度前所未有。当前,新冠肺炎疫情、食品短缺、气候干旱、能源价格上涨、社会政治动荡正是许多国家需要同时面对的问题。联合国报告称,由于新冠病毒大流行,全球饥饿和流离失所人口已经处于创纪录水平。^②《世界粮食安全和营养状况》报告估计,受疫情影响,2020年全球大约1/10人口(8.11亿人)面临食物不足的困境,此前至2030年消除饥饿的目标难度大幅提升。^③

(四) 多样化特征更加明显

非传统安全威胁的多样化特征,既表现在威胁种类、风险来源、影响后果的多样化,也反映在威胁源头、传播链条、传播方向的多样化,后者更值得引起关注。在人们的一般印象中,恐怖主义、传染病、粮食问题、资源问题、难民问题等非传统安全因素多产生于欠发达国家和地区,这些国家和地区是输出非传统安全威胁的主要源头和被治理对象,发达国家则处在另一端。但金融危机以来,不仅发达国家自身成为输出非传统安全威胁的重要源头,而且越来越多的新型非传统安全威胁都是源自发达国家。比如,发达国家输出金融安全风险,导致发展中国家长期处在金融安全高压之下;发达国家输出科技安全风险,目前所出现的新型科技安全风险,如依托人工智能发展的换脸技术,几乎无一例外源自发达国家;发达国家输出传染病风险,新冠肺炎疫情发生后,美国和欧洲疫情迅速扩大,成为全球首要疫源,不发达国家则成为主要受害者。之所

① “共同网:日本人口较上年大减64万人”,<https://china.kyodonews.net/news/2022/04/0088b41c589d-64.html>。(上网时间:2022年4月15日)

② “联合国报告:新冠大流行加剧了粮食不安全状况”,<https://news.un.org/zh/story/2020/11/1071342>。(上网时间:2022年4月14日)

③ “联合国报告:疫情肆虐一年有余,全球饥饿人数激增”,<https://www.who.int/zh/news/item/12-07-2021-un-report-pandemic-year-marked-by-spike-in-world-hunger>。(上网时间:2022年4月14日)



以出现上述现象，既与非传统安全自身发展规律有关，更与发达国家对待非传统安全问题的态度、治理能力密切相关。事实上，新冠肺炎疫情、金融危机、科技风险等非传统安全问题肆虐，充分暴露了发达国家治理能力的严重漏洞；而发达国家借助这些问题嫁祸于发展中国家，又充分暴露了其道德站位的严重偏离。非传统安全源头和传播方向的变化正导致非传统安全威胁中心转移，客观上要求发达国家从昔日的治理者变为被治理者。

（五）联动性、传导性和突发性上升，牵一发动全身

非传统安全点多面宽，广泛潜藏、现实存在于国家和社会的各个领域。在“风险全球化”时代，面对复杂多变的国际形势和国内难题，任何一个领域出现安全隐患，都有可能出现单一风险向复合危机转变，局部问题向全局全域传导，在国内国际形成交互震荡之势，对一国的民众切身利益、国家安全和战略全局影响深远。这次新冠肺炎疫情已经充分说明，全球公共卫生事件的冲击远超人类想象，已经引发多个国家和地区社会失序、经济失调和政治失治的复合型危机，给国家发展和民众生活造成深重灾难。非传统安全领域也是“黑天鹅”“灰犀牛”事件的高发地带。非传统安全风险的萌芽、酝酿、激化，往往是一个矛盾不断积累、性质逐渐演变的渐进过程，一旦量变累积突破临界点，就会以危机形式猛烈爆发，甚至引发社会恐慌和动荡，成为某一阶段影响国家安全的重大问题。在世界百年未有之大变局的特殊背景下，国际国内各种风险因素交织叠加，传统与非传统风险挑战加速积聚，尤其是重大传染性疾病、金融动荡、能源危机、网络攻击、跨国犯罪、非法移民、认同危机等非传统安全问题日益凸显，其涵盖领域比传统安全威胁更加广泛、更难防范，已成为新时期影响国家安全的突出因素。

二、新趋势

上述五个新特点的出现和发展不是偶然的，与世界发展和形势变化息息相



关。很多问题的出现,既是社会发展、思潮变迁、科技进步等客观因素所致,也与一些大国肆意推动大国竞争和加强地缘争夺关系密切。照此发展下去,非传统安全领域将出现五个重要趋势,各国所处的内外安全环境将更加复杂。

(一) 国际政治“安全化”迅猛回潮

所谓“安全化”,就是将原本不属于传统国家安全领域的问题纳入国家安全范畴,赋予其国家安全影响和意义的动态过程。非传统安全概念的提出和发展,与国际政治的“安全化”有很大关系,也是“安全化”的主要内容。20世纪70~90年代,国际安全领域经历了一波“安全化”的高潮,在联合国、罗马俱乐部、全球治理委员会等机构和组织的推动下,国际社会重新认识国家安全,将恐怖主义、环境污染、传染病、难民危机、金融安全等问题冠以“非传统安全”的名义纳入国家安全范畴,短时间内大幅拓展了国家安全的外延。冷战结束后,全球化以空前的速度发展,达到前所未有的广度和深度,尽管诸如环境污染、金融安全等非传统安全问题更加严重,但各国社会之间的交流合作也更加深入,各国更愿意将精力用在发展上,除极端恐怖主义外,非传统安全因素并没有引起国际冲突的直接增加,反而成为国际合作的重要增长点。从某种意义上说,国际政治“安全化”的过程实际上被抑制了。直到近五年,美国不顾国际恐怖主义仍然肆虐等现实威胁,坚持收缩国际反恐阵线聚焦应对所谓大国竞争,国际安全环境明显呈下行趋势,“安全审视”成为制定国家政策的必经过程,诸如国际生产分工、国际贸易、人文交流等此前被公认为有益于和平合作的低敏感领域也被从安全视角反复审视,越来越多的国家对国际交往实施安全审查。更严峻的是,“安全化”也成为打造新型国际政治冲突工具的过程,经济金融制裁、新型贸易壁垒、人员和技术交流限制等手段花样不断翻新,全球化时代形成的分工协作、相互依赖格局成为部分国家操弄安全竞赛的赛场。这两方面共同推动国际政治进入新一轮“安全化”的过程。

与此前相比,本轮“安全化”有诸多具有战略意义的新特点。首先,20世纪80年代的“安全化”更多是理念调整所致,诸如环境污染、资源危机等问



题在当时并未对国家安全造成严重且即时的直接威胁，恐怖主义的威胁也不是普遍性的，各国制定实际政策的动力不足。当前，越来越多的非传统安全问题从潜在风险变成现实威胁，气候变化、传染病的威胁迫在眉睫，各国不得不提升非传统安全在国家安全战略中的地位。其次，上一轮“安全化”的出发点是“以人为本”“人的安全”，从可持续发展角度研究非传统安全，带有一定理想主义色彩。而当前各国重视非传统安全，更多是出于国家安全的实际考虑，更具有现实主义色彩。由于视角变化，包括经济安全、社会安全、文化安全等更多类型的安全被纳入非传统安全范畴，各国处理非传统安全问题的策略也发生明显转变。再次，非传统安全问题多数具有系统性、全球性特点，需要国际社会采取共同行动来应对，全球治理一直是解决非传统安全威胁的共识。但本轮“安全化”带有明显的工具性特征，即许多国家将非传统安全因素当作维护本国国家安全的工具，而非促进国际合作的纽带。

（二）多种安全问题相互转化，传统与非传统安全的界线模糊

传统安全和非传统安全、国内安全和国际安全等多种安全问题相互关联，长期存在相互转化、相互影响的现象。新一轮“安全化”所呈现出的这些新趋势、新变化，为不同类型安全威胁的相互转化创造了更多条件，不同安全类型之间的界限越来越模糊。

一是非传统安全的传统化。对抗性上升、工具性凸显等特征从根本上改变了部分非传统安全威胁的性质，使得这些领域大大超出人们的一般认识，呈现出越来越明显的传统安全特征。而大国对非传统安全手段的频繁使用，又在主观上加速了这一进程。在很多领域，人们已经很难找到传统和非传统的边界，正如网络安全已成为传统化最严重的非传统安全领域。近年来，各主要国家网络作战部队加速建设，美国、俄罗斯、英国、法国、日本等国相继组建网络司令部，欧盟组建网络信息战中心，使得网络空间向传统军事安全方向进一步靠拢，以至于很多人已经不再将网络视为非传统安全领域。

二是传统安全的非传统化。过去 20 多年，全球发生的主要军事冲突多由

恐怖主义、跨国犯罪、难民、资源分配、政治动荡等非传统安全因素引发，非国家行为体取代国家成为被军事打击的主要对象；而由领土和主权等传统安全问题引发的冲突呈现低发态势。尽管近年来主要国家军费连续上涨，但过去50年来主要国家之间从未爆发过直接军事冲突：主要国家保有的次新一代空中、海上和陆上作战装备从服役到退役，从未参加过任何一次实战，各国对军事力量的整建制调动要远远小于零散的局部调动。在目前各国的实战力量中，网络部队、太空部队、电子对抗部队、反恐部队等更容易被用于大国较量。在冷战至今相当长的时间里，军队被用作和平交往的力量而不是作战力量来使用。着眼未来，军事力量仍然将主要作为一种威慑力量存在，非传统安全作战部队将长期作为军队中最活跃的部分存在。

三是非传统安全中不同领域安全相互转化。2008年金融危机以来，经济安全、社会安全和政治安全等领域的相互转化愈加频繁，三种安全在很多情况下难以区分。虚拟经济、平台经济等新经济模式无序发展，一方面放大经济风险给各国政府带来监管难题，另一方面导致财富大量向少数人聚集，大大加剧社会收入不平等状况，两种风险最终都可能导致政治安全风险。这些问题，已经成为包括美欧在内的多数资本主义国家面临的最严峻威胁，对其国家安全的直接影响要远大于各类外部威胁。

四是各国发展政策和安全政策的相互转化。非传统安全问题大都是发展中产生的问题，且随着新一轮“安全化”将更多原本并不属于安全领域的问题纳入，应对非传统安全问题必然需要把发展政策和安全政策统筹起来考虑。这就使得主要国家的安全战略读起来越来越像发展战略。比如，拜登政府的《国家安全战略中期指针》提出，要加大对科学、技术、工程和数学（STEM）领域投资，吸引世界优秀人才、制定新兴技术标准，以提高国民经济的安全性、竞争力和价值，并将发展清洁能源、推进能源转型也作为维护国家安全的必备条件。

（三）非传统安全威胁进入新一轮“活跃期”

非传统安全自被提出以来，所涵盖的领域、涉及的主体、威胁的表现等方



面持续发生动态变化,活跃期和稳定期交替出现,呈现出较强的动态性特征。20世纪70年代,非传统安全问题逐渐受到国际社会关注,但因为直接现实威胁不明显,处于相对稳定状态;冷战结束后,各类非传统安全威胁充分凸显,成为国际安全领域的重大议题,开始进入活跃期,而“9·11”事件将其活跃程度推到最高;到金融危机之前,各国逐渐形成了一套应对恐怖主义等非传统安全威胁的办法,非传统安全再次回归相对稳定期;近十年,随着一系列新型非传统安全威胁集中频发,特别是“安全化”现象的回潮和多种安全问题相互转化的加剧,非传统安全又一次进入活跃期。全球新一轮科技和产业革命方兴未艾,人工智能、量子通信、物联网、区块链、生物合成、基因编辑等既推动全球科技和产业大幅向前迈进,也意外成为培育新型非传统安全威胁的重要源头。这些技术与社会安全、经济安全、生物安全等领域紧密相连,成为各国重点防范的非传统威胁,其中生物安全、生态安全、金融安全、科技安全、社会安全领域的威胁尤为严重。

新一轮活跃期出现,使得部分非传统安全问题再度成为国际政治的中心问题。“9·11”事件发生后,反恐一度成为整个国际政治的中心问题,但随着国际反恐局势的发展,极端恐怖主义威胁相对有所回落。过去两年,气候问题、传染病问题、金融安全问题等又成为国际政治的中心议题。特别是气候政治已经成为大国必争领域,被视为未来大国博弈的主战场之一;而新冠肺炎疫情给国际政治带来的历史性影响正在加速显现,很可能成为重塑国际格局的核心变量。

(四) 非传统安全问题对国际格局演变的影响大幅上升

第一,非传统安全对国际力量平衡的影响前所未有的。冷战时期,美苏战略竞争的焦点是军事安全、战略安全等传统安全问题,双方展开复杂的地缘政治较量,深刻影响国际格局走向。冷战结束后,欧洲和日本在经济上、科技上迅速发展,与美国形成竞争关系,但由于美国在军事上控制欧洲和日本,导致这种竞争很难产生实质性的安全影响。当前,中美之间的大国竞争也主要表现在

经济、科技、文化等领域，由于中美在军事上各自独立，经济、科技和文化等领域的竞争就很容易产生外溢，成为实质性影响力量均衡的因素。从国际格局演变的主线来看，非传统安全的影响呈现出二战以来最强局面。

第二，非传统安全因素显著加快国际力量对比调整节奏。新冠肺炎疫情对许多国家的整体实力都产生影响，令人惊讶的是，这种影响与国际格局演变的历史趋势高度统一。在西方内部，美国和欧洲的实力差距原本一直就在拉大，疫情发生后，美国防疫溃散但采取经济强刺激措施，欧洲防疫政策和经济政策则“双弱”，这导致欧盟与美国的差距被进一步拉开。与此同时，我国疫情防控得力，是2020年全球唯一保持正增长的主要经济体，2021年GDP增长8.1%，中美GDP之比达到创纪录的77%，由此中美经济规模加速拉近，中欧、中日差距加速拉大。在其他领域，也存在类似现象：2021年，极端天气等原因导致欧洲出现能源危机，对欧洲经济造成明显冲击；2022年，俄乌冲突又再次通过能源、粮食等路径影响欧洲；而中美因为经济结构相对更加均衡，抗冲击能力明显强于欧洲。

第三，非传统安全因素对国际格局的影响更难抑制。在传统条件下，国家间可以通过外交谈判取得妥协，设法阻止战争和冲突的发生，来抑制传统安全因素对国际格局的影响。但非传统安全的根源是系统性、共生性因素，很难通过国家间协调来抑制其影响。比如，社会演化存在强大的历史惯性，可以从根本上改变一国面貌，进而改变一国国际实力，任何外力都难以阻挡。事实上，目前西方国家正在经历这样的痛苦演变，许多对外政策就是这种演变的结果，其未来在很大程度上取决于社会安全和政治安全水平，而非外部力量的影响。

（五）非传统安全成为大国博弈的重要战场

“安全化”回潮，活跃期再现，客观上为大国博弈创造了新的竞技场。回顾过去几年主要大国间的战略互动，传统安全格局在日益趋紧的形势下仍然保持了相对稳定的状态，非传统安全领域则展现出前所未有的活跃状态，成为大国对垒的最前沿。在大国军事平衡被打破之前，各方将越来越重视非传统安全，

使得非传统安全成为大国安全角力的重要战场，这主要表现在两个方面：

一是更加重视非传统安全对国家安全的积极作用，更频繁地使用非传统安全手段来实现传统安全目标，扩大国家安全政策的应用范围。以美国为例，新世纪以来美国共发布五部国家安全战略报告，加上拜登政府的临时安全指针，对非传统安全的重视日益强化，将非传统安全作为进攻性工具使用的政策设计上也更加具体。特别是，2017年特朗普版的国家安全战略作了明显的结构调整，第一次将生物安全、传染病、移民问题、跨国犯罪同恐怖主义和网络安全并列，直接呈现在安全战略目录中，且首次提出“经济安全就是国家安全”。在实践中，特朗普时期美国维护经济安全的手段充满进攻性，其中对华贸易战、科技战已经完全超出维护美国自身经济安全的需要，对中方在美活动的安全审查也大大超出维护国家安全的需要，是大国战略竞争下将非安全领域“安全化”的直接体现。拜登的《国家安全战略中期指针》进一步丰富了非传统安全工具的应用，将传染病、气候变化、网络安全、“虚假新闻”、供应链甚至是基础设施都作为所谓防范中俄、维护民主的手段。事实上，当前美国安全政策呈现这样一种特征，即在不断加强军事威慑的基础上，通过将更多领域“安全化”，寄望实现在军事行动之前就达到打压和限制对方的目的，是典型的以非传统安全工具来实现传统安全目标之举。

二是更加频繁地使用传统安全手段来解决非传统安全问题，抵消非传统安全对国家安全的消极影响。“9·11”事件发生后，美国在阿富汗和伊拉克接连发动两场战争；亚丁湾海盗猖獗，各方动用军事力量开展海上巡逻；中东“茉莉花革命”后，美俄等在叙利亚发起军事行动……这些都是使用传统安全手段解决非传统安全问题，并借机收获传统安全利益的典型案例。随着非传统安全影响的深入，使用传统安全手段解决非传统安全问题的趋势更加明显，特别是大国之间围绕非传统安全形成战略稳定机制，对国际安全格局的影响更具有实质性意义。2021年6月，美俄领导人在日内瓦会晤，双方同意在网络和军控领域采取战略稳定措施，并明确在此后双方开展的军控磋商中纳入人工智能、网络安全等议题，这些举措明显超越了以往国际社会通过全球治理来应对非传统

安全问题的习惯做法。

三、新启示和应对思路

政治、军事、国土安全是国家安全的重中之重，任何时候都必须紧抓不放。同时，中国逐步走向世界舞台中心，国家由大向强发展的关键期往往是国家安全的高风险期，我们面临的非传统安全威胁也越来越多。

在科技领域，新一轮科技革命对我国科技发展既是机遇更是挑战，我国部分科技重点领域及核心关键技术突破面临瓶颈，军民科技融合发展机制还不够畅通，核心科技人才培养、成果转化、重大科研设施和项目实施面临挑战。在网络安全领域，人工智能、区块链、5G、量子通信等具有颠覆性的战略性新技术突飞猛进，大数据、云计算、物联网等基础应用持续深化，数据泄露、高危漏洞、网络攻击以及相关的智能犯罪等网络安全问题层出不穷，大国网络热战走向台前等，威胁我国国家关键基础设施安全、人民隐私安全甚至社会稳定。在资源安全领域，主要工业国加快新能源、新材料、智能装备、高性能传感器等新兴产业的布局，促使各国围绕稀土、稀有金属等关键原材料展开激烈博弈。国际环境复杂多变加大我国保障资源安全的地缘政治经济风险。支撑我国第二个百年目标的战略性关键矿产资源内部供应不足，境外获取风险聚集、难度加大。在核安全领域，我国是世界上拥有核武器邻国最多的国家，随着国际形势中不稳定、不确定因素增加，核材料流失和扩散风险、核恐怖主义威胁不容忽视；核技术自主可控、核关键基础设施安全、核事故风险仍需高度重视。在海外利益安全领域，随着“一带一路”倡议大力实施，我国对外投资流量和存量不断增大，境外人员和机构不断增多，我国海外利益保护日益面临着“量大、点多、线长、面广”的压力。在太空安全领域，太空碎片、宇宙射线或高能粒子等太空环境危及太空系统生存，美俄日欧加快太空技术军事化应用甚至武器化发展，国际太空权益博弈加剧，大国聚焦争夺太空规则主导权、控制权与监管权，我国太空探索开发面临轨道与频谱资源紧缺局面。在深海安全领域，各

大国着眼于巨大的经济和战略价值,积极发展深海高技术,谋划对各大洋底层生物和矿物资源的勘探和开发,深海军备竞赛风险上升。在极地安全领域,全球变暖、海冰消融,“寒地”变“热土”,北极开发机遇和治理规则制定的主导权已成各国激烈抢夺的战略新高地。美国一边炒作“中国威胁北极”,一边强化在北极的军事存在,阻挠我“极地丝绸之路”推进。议题扩大化、主体多元化、纷争复杂化,将成为未来北极问题的主要发展趋势。在生物安全领域,传统与新型生物威胁暗流叠加,全球生物军控治理进展缓慢,新发、突发传染病扩散防范难度加大,生物技术发展带来双刃剑效应,人类遗传资源和民族基因信息流失风险仍在,敌对势力和外国情报机构对我国生物领域开展渗透、窃密、破坏活动力度加大。

当前世界正面临百年未有之大变局,力量对比、国际制度、国际体系都在加速演变,各国社会、生产生活、思潮观念也都在发生深刻变革,各类矛盾、冲突、动荡频发,这是我们观察世界、谋划战略的重要依据。在这一大背景、大视野下看非传统安全领域的一系列新特点、新趋势,至少可以得到以下三个启示:

其一,非传统安全挑战的破坏性不亚于战争,未来或将实质性打破总体和平局面。人们长期认为,和平的对立面是战争,没有战争即意味着和平。随着时代发展,特别是国家安全内涵的调整,和平与战争的内涵也都在发生变化。一个国家可能在没有遭遇军事打击的情况下,因为非传统安全领域所引发的内外部冲击,导致国家主权、政权和制度遭到重大破坏,出现经济危机、社会危机和环境危机,以及人口质量下降、可持续发展难以维系,其受损程度不亚于战争。同时,战争也不再是和平的唯一破坏因素,主权国家完全可以在非军事接触条件下,通过网络战、生物战、资源战、科技战、贸易战等方式对另一主权国家发起攻击,不费一兵一卒达到实际战争目的,安全问题的跨界跨域融合趋势及其对国家安全的威胁显著放大。

其二,传统和非传统的“二分法”被逐渐打破,总体安全、系统安全和领域安全更符合时代要求。正如上文所述,当前非传统安全正在传统化,传统安

全正在非传统化,两者相互联系、相互转化,大国越来越倾向于使用非传统手段解决传统安全难题,使用传统安全思维应对非传统安全问题,已经很难细分什么是非传统安全、什么是传统安全。事实上,美国、英国、俄罗斯、日本等国近两年发布的国家安全战略报告中,都已经逐步扬弃了非传统安全这一表述,转而直接按领域使用经济安全、网络安全、金融安全等表述,依照威胁的大小进行排序。在我国,总体国家安全观的核心内涵也是强调总体安全、系统安全,强调构建大安全、新安全。“统筹传统和非传统安全”的提法看起来似乎使用了二分法,但“统筹”二字强调的恰恰是要把传统和非传统作为一个整体看待,绝非对立起来处理。

其三,统筹发展和安全、贯彻总体国家安全观,是应对新问题新挑战的首要原则。发展永无止境,安全亦无绝对。当前非传统领域所遇到的新问题,很多都是发展中的问题。而威胁多元化的出现,又在很大程度上阻碍了世界多极化、经济全球化、社会信息化、文化多样化的发展,应对失据,将从根本上影响发展的质量,随时夺走发展的成果。习近平总书记以统揽全局的战略思维和宽广的世界眼光深刻把握国家安全问题,提出总体国家安全观,实现了对传统国家安全理念的重大突破,拓展了关于非传统安全的认识。要应对这些新问题,就必须统筹发展和安全,贯彻总体国家安全观,以系统论为基本理论,深刻揭示各类安全问题之间的根源和趋势;以统筹为基本方法,全面均衡应对各类安全问题。

一是坚持党对国家安全工作的绝对领导,坚持总体国家安全观的科学指导。必须不断增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,在党中央和习近平总书记的坚强领导下,在总体国家安全观的科学指导下,以全球视野思考和运筹国家安全。要正确认识到,非传统安全威胁在带来安全风险和利益损失的同时,也蕴藏着转危为安、化危为机的机遇。应注重控制非传统安全危机演化进程,加强全过程管控和目标导向式管控,避免危机扩大和升级失控,在现实斗争中控制重大风险。同时,应善于把握和利用危机,既坚守底线、坚决斗争,又着眼大局、管控风险,化被动为主动,化挑战为动力,改善战略态

势，化解内外压力。

二是大力推进非传统安全风险防范体系和应急机制建设。应时刻保持如履薄冰的谨慎、见叶知秋的敏锐，既要高度警惕和防范单一领域内的重大风险，也要密切关注全局性重大风险。我们要时刻警醒、举一反三，加紧构建具有整体性、系统性、实战性的非传统安全领域制度体系和工作机制。不断健全完善风险预警、威胁评估、苗头监测、形势跟踪研判、应急处置等体制机制建设，防止非传统安全领域工作成为“木桶”短板，及时发现和着力防范非传统安全领域各类风险挑战内外联动、累积叠加，在防早防小、严控扩散、主动塑造上下功夫，坚决打好化险为夷、转危为机的战略主动战。

三是注重统筹发展和安全两件大事。发展和安全正如鸟之双翼、车之双轮，任何时候都不能偏废。发展和安全互为前提和基础，合则兴，离则弱，悖则亡。习近平总书记深刻指出：“统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则。”既要善于运用发展成果夯实国家安全实力基础，又要善于塑造有利于经济社会发展的安全环境，努力形成在发展中保安全、在安全中促发展的格局。安全是发展的重要条件，无论是政治、军事等传统安全问题，还是生物、科技等非传统安全问题，只要出现重大风险，就会对发展造成影响。今后，更需要坚定贯彻落实总体国家安全观，严密防范非传统安全风险，乘势推动国家治理体系和治理能力整体提升，为中华民族伟大复兴注入强大动力。

（责任编辑：谭宏庆）

ments related to its function, organizational structure, and operation mechanisms. The NSC has had its ups and downs over the years in terms of its role in American national security and foreign policy decision making. After taking office, President Joe Biden has made further adjustments to the NSC while retaining the existing main architecture. Consequently, the NSC is exhibiting several novel features. In a long-term perspective, however, the NSC still faces many unignorable dilemmas in its routine operations, which will inevitably limit its role.

Keywords: the United States, National Security Council, operation mechanism, dilemma

Impacts of Non-Traditional Security Issues on National Security

Fu Xiaoqiang and Han Liqun

Abstract: Presently, a series of new changes are taking place in non-traditional security fields, characterized by the increase of confrontation and conflict and a pronounced trend towards diversification. The interconnectivity, unpredictability, and transmissibility of non-traditional security threats are unprecedented. The emergence and even perpetuation of the above-mentioned new features both result from objective factors, such as social development, ideological shifts, and scientific and technological advancement, and are closely related to the moves of certain major countries to recklessly instigate so-called great power competition and ramp up geopolitical contest. Hidden behind the rise of non-traditional security threats is the rapid resurgence of securitization in global politics. Non-traditional security issues have generally entered a dynamic phase, which exerts a direct impact on the international security environment and the greater global landscape. A growing number of countries are emphasizing the realistic and urgent threat of non-traditional security challenges to their national security. Increasingly, they tend to achieve traditional security goals via non-traditional means and tackle non-traditional security challenges with traditional mindsets. Consequently, the

line between traditional and non-traditional security issues is increasingly blurred. The methodology that dichotomizes traditional and non-traditional security issues may no longer apply when it comes to assessing the major realistic threats confronting national security. From such changes and trends, we can find that the connotations of peace and war have changed significantly in the new era. It is getting difficult to distinguish “hot” security issues from “cold” ones or traditional security issues from non-traditional ones. This requires us to give full consideration to all security issues when recognizing and addressing national security challenges. We should analyze the increasingly complex security issues within a wider context of the once-in-a-century changes taking place in the world and steadfastly pursue a holistic approach to national security as our fundamental principle in response to various threats.

Keywords: non-traditional security issues, national security, securitization

Can China and the United States Jointly Build a Community with Shared Responsibilities for Human Security?

Ji Yuqi and Fu Mengzi

Abstract: The traditional concern of China-US security relations is geopolitical, economic, and international security. However, the United States has been currently adopting a “pressuring and excluding” policy towards China in attempts to maintain its global hegemony. Consequently, the China-US security relations in the above-mentioned three domains can barely maintain a precarious balance. A continued strategic competition between the two countries may lead to the intensification of their contradictions or even conflicts. The realistic security concepts and security governance models based on interests and values can by no means help the China-US security relations break out of the old paradigm and move back on the track of healthy development. China and the United States should introduce human security issues to the existing international security concepts centered on national interests within