

国际安全议题：延续与转变

王帆 司园园

【内容提要】国际安全研究兴起至今大致经历了冷战、冷战后十年、全球反恐、大国竞合四个时期，核心议题也随之由军事、政治领域向经济、环境、疾病、能源、网络等多元领域不断拓展延伸，议题的演变既展现出稳定的延续性，又呈现出新时期的重要转变。其中，国际体系的本质、“国际安全”概念界定的逻辑缺陷以及学界对传统军事、政治领域的关注是议题延续的主要因素；大国政治和国际权力结构的变化、科学技术的快速发展、“安全”概念和安全机制功能的不断扩展、现实事件的发生、全球化和美欧在安全议题设置中的主导权，则是合力推动国际安全议题变化的重要根源。从这个角度看，国际安全议题的发展变化也是国际安全格局变化的缩影。在百年未有大变局之下的后疫情时代，国际安全议题中的传统议题重新焕发生命力并呈现出新的特征，非传统安全议题继续与传统安全议题并列占据主流位置，而一些交织型安全议题和前沿性安全议题也在大国竞合的背景下受到更多关注。

【关键词】国际安全 传统安全 非传统安全 交织型安全

【作者简介】王帆，外交学院副院长、教授、博士生导师；司园园，外交学院国际关系2020级博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2022)03-0039-21

安全是国际关系领域至关重要的主题。安全研究诞生于二战后的欧美。从兴起发展至今,国际安全议题几经发展变化,类别也从单一的传统安全议题向传统、非传统、交织、前沿性等多类议题扩展。在受新冠疫情冲击后的世界大变局中,重新审视国际安全议题的体系化历史变迁,有助于我们正确把握国际安全形势。但目前国内关于国际安全议题的研究大多聚焦于探讨某类议题本身,鲜有从历史变迁角度厘清议题系统性发展变化的成果。因此,本文从国际安全议题的历史演变出发,探讨其延续性和转变性及其背后的根源,在此基础上尝试揭示出国际安全发展的趋势。

一、国际安全的概念与议题的历史演变

安全是国际政治的核心问题,在国际政治视角下“安全”是一种状态、一种基本概念、一种基本价值,通常指国家安全。^[1]由于“安全”一词较为抽象,其概念界定往往需要借助具体的“威胁”来定义,即免受威胁的状态是安全。因此在对安全问题的研究中,威胁、问题、安全三个词通常可以互换,如环境安全、环境威胁、环境问题所表达的含义基本重合。^[2]

国际关系范畴的“安全”概念诞生于国际安全研究初兴的20世纪40年代,“国家安全”一词源于美国,最早出现在政治评论家沃尔特·李普曼(Walter Lippmann)的专著《美国外交政策》中,这一概念随后成为汇聚军事、外交、对外政策等表征国际关系的新提法。^[3]冷战后期,部分学者提出国际关系领域中“安全”的内涵已经扩大,需要对其重新定义。1983年英国学者巴里·布赞(Barry Buzan)出版的《人、国家与恐惧》一书、同年美国学者理查德·乌

[1] 王帆、卢静主编:《国际安全概论(第二版)》,北京:中国人民大学出版社2016年8月版,第10页。

[2] 姜维清:《交织——国家安全的第三种威胁》,北京:世界知识出版社2011年版,第49页。

[3] Peter Mangold, *National Security and International Relations*, New York: Routledge, 1990, p. 2.

尔曼 (Richard Ullman) 在《国际安全》期刊上发表的文章《重新定义安全》以及 1989 年美国学者杰西卡·马修斯 (Jessica Mathews) 在《外交》期刊发表的同名文章等, 都对“安全”概念内涵的拓展起到了开创性的作用。^[1] 同时期, 在联合国大会 38/188 号决议的呼吁下, 一批政府专家开始了对“安全概念的综合研究”^[2], 并于 1985 年将“安全”广泛地定义为国家不受军事打击、政治压力、经济胁迫的威胁, 各国能够自由追求自身发展与进步。^[3] 在这些专家学者的共同推动下, “国际安全”的概念在安全主体和领域两个方面得到扩展: 安全主体由单一国家扩展到了组织、个人等非国家行为体; 安全领域从军事扩展到了能源、经济、金融、环境等其他领域。1994 年联合国《人类发展报告》中第一次使用“人的安全” (Human Security) 这一概念, 从“免于恐惧的自由”和“免于匮乏的自由”两个维度来解释人的安全, 并将其分为经济、粮食、健康、环境、个人、社群、政治 7 类。^[4] 进入新世纪后, 专家学者多主张从综合、宏观的角度定义“安全”, 如纳耶夫·罗德汉 (Nayef Al-Rodhan) 在 2007 年提出从人、环境、国家、跨国和跨文化 5 个维度来理解国际安全。^[5] 当前, 随着国际安全形势的发展变化, 国际安全概念的内涵仍在持续不断地扩展延伸, 几乎涵盖了世界上影响生存的各种关联问题。

本文认为, 国际安全是一个动态发展的概念, 是安全在国际层面的体现和国家安全向国际体系的延伸、表现形式与实现手段。从广泛视角来看, 其

[1] Barry Buzan, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Wheatsheaf Book Ltd, 1983; Richard Ullman, “Redefining Security,” *International Security*, Vol. 8, No. 1, 1983, pp. 129 - 130; Jessica Tuchman Mathews, “Redefining Security,” *Foreign Affairs*, Vol.68, No.2, Spring, 1989, pp.162 - 177.

[2] *UNGA Resolution 38/188 H*, December 20, 1983.

[3] UNGA, *General and Complete Disarmament: Study on Concepts of Security: Report of the Secretary - General*, Annex, UN Doc A/40/553, August 26, 1985, p. 3.

[4] UNDP, *Human Development Report 1994*, New York/ Oxford: Oxford University Press, 1994, pp.24 - 25.

[5] Nayef Al - Rodhan, *The Five Dimensions of Global Security: Proposal for a Multi - sum Security Principle*, Berlin: LIT Verlag, 2007.

所包含的内容、涉及的领域不断拓展且看似没有界限，然而作为国际关系的一个分支，国际安全议题的研究与探讨始终有清晰的界限——我们要关注的并非安全威胁因素本身，而是这些因素与国际政治之间的关系，是这些因素如何推动国际安全形势的变化。国际安全研究兴起至今主要经历了以下四个历史阶段的演变。

第一个阶段是冷战时期。该时期的主要国际现实是美苏两个超级大国之间开展的冷战。国际安全被认为是国际体系内“国家”的军事安全，有着强烈的国家中心主义倾向，国家在国际体系中普遍面临的重大威胁是战争，安全的复杂性相对并不突出。^[1]因此，安全议题主要集中在国家—军事领域，虽然中后期议题在经济、能源、环境等领域有所拓展，但整个冷战时期传统的国际安全研究方法并未发生根本性转变，国家、政府在安全议题中的传统决策视角和基调仍贯穿始终。基于此，该时期的国际安全议题主要聚焦于两极格局、战略均势、地区冲突、战争、武器扩散、军备竞赛、核威慑、安全机制等问题。^[2]冷战中后期，由于一些国际热点事件的发生、美苏对抗领域的转变（从军事领域扩展到经济与科技领域）和学界对国际安全问题的认知变化，安全议题范围经历了两次重要拓展：第一次是20世纪70年代石油危机后，美国积极推动设置有关能源安全的国际议题，提出了以稳定石油供应

[1] Shaun Riordan, “The New International Security Agenda and the Practice of Diplomacy,” in A. F. Cooper et al. (eds.), *Global Governance and Diplomacy*, London: Palgrave Macmillan, 2008, p. 135.

[2] K. Subrahmanyam, “The nuclear issue and international security,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 33, No. 2, 1977; Hedley Bull, “Arms Control and World Order,” *International Security*, 1(1), Summer 1976, pp. 3 - 16; Barry Buzan, “Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations,” *Journal of Peace Research*, Vol. 21, No. 2, 1984, pp. 109 - 125; Stephen Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security*, Vol. 9, No. 4, 1985, pp. 3 - 43; K. Subrahmanyam, *Nuclear Proliferation and International Security*, New Delhi: Institute for Defense Studies & Analyses, 1985; John Lewis Gaddis, “The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System,” *International Security*, Vol. 10, No. 4, 1986, pp. 99 - 142; J. Mearsheimer, “Numbers, Strategy, and the European Balance,” *International Security*, Vol. 12, No. 4, 1988, pp. 174 - 85.

和价格为中心的能源安全概念，使安全议题延伸到了能源与经济领域；第二次是1986年苏联切尔诺贝利核泄漏事件发生，促使国际社会重新定义“国际安全”概念，同时也加强了国际社会的环境保护意识，环境问题由此进入国际安全议题。^[1]

第二个时期是冷战结束到“9·11”事件发生的十年间。苏联解体后，全球大国的军事对抗性骤降。在这种较温和的背景下，非军事威胁凸显致使国家安全的复杂性逐步上升，主体多元、成因复杂、领域广泛的非传统安全^[2]逐渐成为与传统安全并列的主流议题，包括经济、能源、气候、疾病、粮食、移民等在内的诸多非传统安全问题，陆续被联合国纳入到了影响人类发展的国际安全议题中。需要指出的是，安全内涵的扩大并不意味着军事安全不再占据中心地位，或各国政府不再优先考虑军事安全，而是在保持军事议题核心地位的同时增加了其他非军事议题。^[3]

第三个时期是美国主导全球反恐的十年。即2001年“9·11”事件发生至2011年“基地”组织基本覆灭，该时期全球反恐战争取代冷战，上升为国际安全中最重要的问题，并深刻影响了随后十年的国际安全议题设置。全球反恐战争不仅促使包括恐怖主义、宗教极端主义、跨国圣战、恐怖组织等议题受到了空前的广泛关注，还激起了国际社会对以军事武力为核心的传统安全议题的深刻探讨^[4]，战争、大规模杀伤性武器扩散、军控、地区安全等问

[1] Stephen Schneider, *Global warming: are we entering the greenhouse century*, United States: Sierra Club Books, October 1989; Theodore Moran, "International Economics and National Security," *Foreign Affairs*, Vol. 69, No. 5, 1990, pp. 74 - 90; Jessica Tuchman Mathews, "Environment, Development, and International Security," *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, Vol. 43, No. 7, 1990, pp. 10 - 26.

[2] 学界并未就“非传统安全”概念的定义得出明确一致的定论。笔者认为，“非传统安全”是相对于“传统安全”的一个动态性、复合性与多维性的概念，强调的是由非政治或军事因素引发，对国家、地区、国际甚至全人类的生存、安全、稳定、发展造成直接或间接威胁的更广泛的安全威胁与挑战。

[3] Alan Collins, *Contemporary Security Studies (3rd Edition)*, Oxford: Oxford University Press, February 2013, p. 148.

[4] Barry Buzan and Lene Hansen, *The evolution of international security studies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 226.

题也是该时期的主流议题。同时贫困、流行疾病、水资源短缺、环境退化等欠发达地区更关切的议题被国际恐怖主义问题所掩盖而未受到应有的重视,对此类议题的研究与政策探讨较前一时期有所下降。^[1]但当时大国政治这一传统议题并未因恐怖主义问题而被淡化,该议题下讨论最多的主要是中国崛起、中美关系、美国大战略和欧洲发展前景等。^[2]

第四个时期是2011年至今。该阶段国际安全议题在大国竞合背景下呈现复杂多元的特点,安全议题由以“全球反恐”为主导向“大国竞合”为主导转变,国际社会重点关注的国际安全议题不仅包括传统的大国地缘竞争、地区冲突、核不扩散、军备竞赛、北约东扩、亚太安全机制、朝核问题、美国亚太战略、中国崛起、美国印太战略,以及美欧、俄欧、中美大国关系等,还包括能源、金融、粮食、生物、网络、环境、移民与难民等非传统安全议题,与此同时,传统安全威胁与非传统安全威胁互动,并产生了诸多复杂难解的交织型安全问题。此外,一些诸如元宇宙、太空战争等超越现存国际体系和国际关系理解框架的安全议题的影响也迅速上升,加剧了国际安全议题的复杂程度。

二、当前主要国际安全议题

当今世界正在经历百年未有之大变局,新冠肺炎疫情推动大变局加速发

[1] Mohammad Ayoob and Matthew Zierler, “The unipolar concert: the North - South divide trumps transatlantic differences,” *World Policy Journal*, Vol. 22, No. 1, 2005, pp. 31 - 42.

[2] John Lewis Gaddis, “A grand strategy of transformation,” *Foreign Policy*, No. 133, December 2002, pp. 50 - 57; Amitav Acharya, “Will Asia's Past be its Future?” *International Security*, Vol. 28, No. 3, 2003, pp. 149 - 164; Joseph Nye, “Transformational leadership and US grand strategy,” *Foreign Affairs*, No. 85, 2006, p.139; Christopher Layne, *The peace of illusions: American grand strategy from 1940 to the present*, Cornell University Press, 2006; Christopher Layne, “America's Middle East grand strategy after Iraq: the moment for offshore balancing has arrived,” *Review of International Studies*, Vol. 35, No. 1, 2009, pp. 5 - 25; Xuetong Yan, “The Instability of China - US Relations,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, No. 3, Autumn 2010, pp. 263 - 292.

展，2022年爆发的俄乌冲突进一步加剧了国际安全形势的不确定性，在此背景下的国际安全议题更加复杂多元。笔者按照安全的主体、威胁、维护手段将其议题大致划分为传统安全、非传统安全、交织型安全和前沿性安全等四类议题，它们在国际格局变化的背景下各自深化发展并相互联动，共同对国际体系构成威胁与挑战。

（一）依然重要的传统安全议题

传统安全议题依然是新时期国际关系领域重要的组成部分，就当前的国际关系现实来看，传统安全议题与国际格局变动和军事力量发展密不可分，相关议题主要有大国崛起、国际冲突与战争、全球/地区安全机制、军控、裁军与防扩散、军事联盟、军备竞赛、战略威慑等。

大国崛起与国际格局演变一直是国际安全研究中的主流议题。在中国崛起的背景下，该议题内涵有了新的发展，主要有以下三个焦点议题：一是中国和平崛起；二是大国战略互动；三是国际格局态势。前两类议题首先聚焦于崛起的中国与世界霸权美国之间的战略互动，以及世界主要行为体美国、中国、俄罗斯、英国、欧盟、印度、日本等之间的战略互动。如中美、美俄之间的战略互信、美国“印太战略”与中国“一带一路”倡议之间的互动；其次专注于各主要行为体在伊核、朝核、阿富汗、叙利亚、乌克兰、北约东扩、南海争端等诸多地区热点问题上的战略博弈。21世纪初期，国际社会整体保持“一超多强”的战略态势，美国是否会衰落还未进入战略界和学界的研究视野，但随着国际格局向“两极一多极化”转变，国际议题也随之演变为百年未有之大变局、美国如何维持霸权、中美权力转移和新型大国关系等。

军事武力的使用一直是国际安全中绝对核心的议题，尽管安全概念的扩大导致其关注的焦点远离单纯的军事概念，但安全研究的核心仍是使用何种及多少军事能力来回应感知到的威胁。^[1]当前围绕军事武力使用的安全议题主要从三个维度展开，一是具体的地区冲突或战争，如也门内战、阿富汗战争、

[1] Alan Collins, *Contemporary Security Studies (3rd Edition)*, p. 158.

伊拉克战争、利比亚战争、叙利亚战争、2022年俄乌冲突等；二是国家军队、军事技术升级、军事制度改革、战争形态等；三是裁军、军控与防扩散，此维度重点关注防止核武器和大规模杀伤性武器通过国家或非国家行为体扩散。

地区安全机制是另一个重要的传统安全议题。冷战后，国际安全日益凸显地区化趋势，不同地区面临的综合安全威胁难以通过全球安全机制有效解决，地区安全秩序构建逐步成为安全研究领域中的重点议题。2022年爆发的俄乌冲突既具有传统意义的地缘冲突特征，也融合了许多新型安全元素，比如混合战中的信息战、金融战，同时更是对地区安全机制提出了新要求。该冲突所呈现的国际安全的不确定性、大国对地区安全秩序的影响、局部战争与地区安全秩序的互动、集体防御的合理性、地区安全保障机制等问题，对地区安全机制的探讨和研究提出了新要求。

（二）复杂多变的非传统安全议题

在全球化和信息化时代，非传统安全问题凸显，其对国家政局、国际格局乃至整个人类社会都产生不容忽视的影响。由于涉及领域广泛，本部分仅对其中几个与当前国际关系现实联系紧密的议题加以评述。

粮食安全问题一直深刻影响着国际安全，历史上“拒绝粮食运送”曾屡次被当作战争武器使用，但国际社会直到上世纪70年代世界粮食危机后，才开始对粮食安全概念进行官方界定，将该问题正式纳入国际政治领域。^[1]在随后的20年中，世界各国加大了对该议题的研究，致力于增粮减贫。21世纪初，全球粮食减产趋势明显，粮食安全议题主要围绕全球粮农治理和缓解危机展开。2019年以来，全球受新冠疫情和极端天气影响，粮食安全再次面临巨大的挑战与冲击，而2022年俄乌冲突更进一步催化了全球粮食危机，粮食安全已成为国际社会重点关注的议题。当前，相关议题主要围绕粮食的能源化、价格、贸易保障、供应链安全、国际应急机制、全球化肥供应保障等展开。

[1] 1974年世界粮食会议通过的决议《世界消灭饥饿和营养不良宣言》，https://www.ohchr.org/CH/Issues/Documents/other_instruments/57.PDF。

生态环境议题于 20 世纪 80 年代进入国际关系领域,1987 年“环境安全”作为非军事因素的综合概念首次出现在联合国“裁军与发展之间关系”国际会议一致通过的官方文件中。^[1]90 年代中期,环境安全在美国、欧盟国家的安全研究中逐渐成为重要议题,但彼时发展中国家大多未关注该议题,全球未在环境问题上形成一致的认知。进入 21 世纪,全球化进程加速导致了人类活动对环境产生越来越大的负面影响,环境安全逐渐成为非传统安全领域的主流议题。当前,国际社会主要关注的环境议题有:空气污染、温室效应与气候变化、水污染、核等危险与有毒化学物污染、海洋环境恶化、生物多样性保护、森林破坏与沙漠化等。

金融安全是现代经济的核心^[2],是大国博弈的关键领域,也是国际安全研究领域中日益重要的议题之一。布雷顿森林体系解体以来,全球金融体系安全问题愈发突出,尤其是上世纪八九十年代金融自由化、全球化观念盛行,国际资本有了更大的投机空间,国家对于外部金融环境的敏感性和脆弱性凸显,国际金融安全的潜在风险不断上升,金融安全由此被提上了国际政治议程,成为国际安全领域的新议题。^[3]1997 年亚洲金融危机和 2008 年全球金融危机,促使全球金融体系安全逐渐成为非传统安全领域的核心议题之一,新冠疫情在全球蔓延以来,该议题的紧迫性愈加凸显。特别是 2022 年俄乌冲突以来,美国联手世界多国对俄罗斯采取的金融制裁,可能引发国际金融体系的重大转变:美国以地缘政治之名将全球金融武器化(Weaponization of finance),势必引发各国对金融安全的深入思考。当

[1] Narottam Gann, *Environment and National Security: The Case of South Asia*, South Asia Publishers, 2000, New Deli, pp. 4 - 6.

[2]《邓小平文选》第三卷,北京:人民出版社 1993 年版,第 366 页。

[3] 卢文刚:《论国际金融安全对未来国际关系的影响》,载《暨南学报》2003 年 1 月第 1 期,第 13 页;Maurice Obstfeld and Alan Taylor, *Global Capital Markets: Integration, Crisis and Growth*, New York: Cambridge University Press, 2004, pp. 288 - 297; Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton: Princeton University Press, 2009, pp. 155 - 156.

前，国际社会关注的金融安全议题包括：金融制裁、健全国际金融监管体制、金融危机预警机制、构建全球金融安全网、国际金融体系改革与发展、全球金融安全网、数字货币、加密货币等。

历史上，流行性疾病一直困扰着人类的生存与发展，但其在人类历史中的作用一直被低估，直到冷战末期艾滋病（HIV）对美国等西方国家造成了前所未有的威胁，流行性疾病才被纳入国际安全议题。1987年，美国总统里根签署行政令，创建了首个总统艾滋病问题委员会^[1]，将HIV视为影响美国国家安全的重要威胁。1995年，美国学者丹尼斯·皮瑞杰（Dennis Pirages）在《华盛顿季刊》发表《微观安全：疾病生物与人类福祉》一文，首次将传染病纳入政治学的研究范畴。^[2]21世纪初，从非传统安全角度研究流行性疾病与国际安全关系的学者日益增多，全球对流行性疾病的认知也出现转折，将其认定为安全问题而非单纯的公共卫生问题，特别是2003年春季“非典型性肺炎”疫情出现后，这种趋势明显加强。2020年迄今，在全球暴发的新冠肺炎疫情对国家安全、人类社会、国际体系构成了全方位威胁，学界和政策界将该议题提升到了前所未有的高度，放在更多维、立体、宏观的层面进行探讨与研究。当前国际社会重点关注的相关议题有：流行性疾病与国际安全的关系、相关国际安全合作，其对国际秩序演变、地缘政治博弈的影响，全球公共卫生安全领域的国际话语权等。

国际恐怖主义议题在国际安全领域曾长期处于边缘地位，“9·11”事件的发生促使其跃升为核心议题，甚至是分水岭，推动国际安全研究在一定程度上“返回”传统主义，恢复了“对武力使用”这一安全核心主题的关注。^[3]尽管在多国政府的共同打击下，一些大型国际恐怖组织的实体趋于消亡，但

[1] *Executive Order 12601 - Presidential Commission on the Human Immunodeficiency Virus Epidemic*, June 24, 1987.

[2] Dennis Pirages, "Microsecurity: Disease Organisms and Human Well - Being," *Washington Quarterly*, No. 4, 1995, pp. 5 - 42.

[3] Barry Buzan and Lene Hansen, *The evolution of international security studies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 231.

在后疫情背景下，恐怖主义对国际社会的挑战和威胁并未消失。受2021年美军撤离阿富汗及塔利班重掌政权的影响，全球特别是中东地区的恐怖主义与极端势力呈现卷土重来之势，使本就动荡脆弱的地区安全环境雪上加霜，地区恐怖主义外溢风险上升，全球安全形势面临更大的不确定性。当前，与国际恐怖主义相关的议题主要有：恐怖主义威胁认知、恐怖主义心理学、网络恐怖主义、生化恐怖主义、恐怖主义文化等。

网络安全是国际非传统安全领域新兴的议题，该问题曾属于较为狭窄的政府与企业之间的商业议题或国家间政府议题，但2013年“棱镜门”事件后，网络安全迅速成为了真正意义上的全球安全议题。在疫情冲击的背景下，网络恐怖主义成为威胁网络安全的突出因素。实体已被削弱的国际恐怖组织依靠网络重新集结，在加密网络上进行通讯交流、筹集经费、组织训练、宣传招募等，借助网络策划并号召追随者发动恐袭，试图煽动极端分子、恐怖组织潜在追随者将新冠病毒作为简易生化武器进行广泛传播，以削弱各国政府的抗疫措施成效。^[1]当前全球重点关注的网络安全议题有：网络主权、网络安全战略、网络空间犯罪与治理、网络空间国际法、网络战以及供应链、基础设施、生物、医疗网络安全等。

（三）威胁严重的交织型安全议题

自国际安全向非传统安全领域延伸以来，国际学界和政策界基本上都因袭将安全威胁划分为传统安全与非传统安全的二元分法，但现实中这两类安全问题经常相互纠缠交织，使其概念界限模糊。国际社会一直未将二者之间的灰色地带进行定义或分类，相比之下中国学界和政府更加重视此类议题。2002年，中国政府首次提出了“传统安全威胁与非传统安全威胁的相互交织”现象^[2]，随后在众多场合公开表达了对此类威胁的关注与重视。目前，国内

[1] UNICRI, *Stop The Virus of Disinformation*, 2020, p. iii.

[2] 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，2002年11月8日。

外学界多将交织型安全威胁列入非传统安全范畴^[1]，姜维清等则认为交织型安全威胁是针对国家安全的第三种独立威胁。^[2] 笔者亦认为在国际体系视域下，无论是从安全威胁的主体、来源还是维护安全的手段来看，交织型安全问题都应该单独成为一类安全议题。在全球化背景下，交织型安全威胁对国际社会造成的影响更加深刻，如由国家间领土争端、局部冲突引发的国际经济、金融制裁，能源或粮食危机；战争导致的环境恶化、人道主义灾难、恐怖主义滋生；由海盗、恐怖主义、毒品走私、能源运输等非传统安全问题引发的国际军事行动；由网络技术普及导致各领域与网络问题的交织等，都属于交织型安全问题。这类议题对国际社会造成的威胁复杂且后果难以估量，需要用独立、综合的视角看待分析。

当前，网络战正成为典型的交织型安全议题。网络攻击行为自互联网诞生起就长期存在，但最初阶段其攻击鲜有政治诉求，网络战也仅限于网络场域博弈，并未延伸到现实政治世界。近年随着互联网技术进一步发展，网络与人类社会生活密不可分，演变为“第五空间”，线上线下的深度融合为现实物理空间中错综复杂的国际关系投射到网络空间提供了条件，网络战也呈现出全新的特点。自2009年美国国防部正式成立网络司令部（USCYBERCOM）^[3]开始，国际政治视角下的网络战性质就发生了根本变化，从非传统安全威胁转变为非传统与传统威胁交织的安全问题：一方面，网络战的主体不再只是黑客或其组织这类散兵游勇，还增加了传统安全意义上的国家军队，这意味着网络战中有国家行为体通过非传统安全的方式开展活动；另一方面，网络战加速突破网络场域，向现实物理空间延伸，存在引发现实战争的潜在风险。随着网络技术的不断升级和各国网络部队的

[1] 参见：余潇枫主编的年度《中国非传统安全研究报告》。

[2] 姜维清：《交织——国家安全的第三种威胁》，北京：世界知识出版社2011年版，第57页-59页。

[3] 2017年8月，美国政府将美军网络司令部升级为美军第十个联合作战司令部，地位与美国中央司令部等主要作战司令部持平。

规模化与公开化，网络战的政治色彩愈加浓厚，趋向于现实中的战争。各国发起网络攻击的目标开始由网络转变为现实中的军用和大型基础民用设施，如核设施、导弹或卫星发射系统、电网、油气管道等，尽管目前尚未有国家发动传统战争来回应他国的网络攻击，但仍存在网络战演变为现实战争的可能性。

（四）未来发展难以预测的前沿性安全议题

随着全球化进程的加深、科技的飞速发展和地缘政治格局的变化，一些前沿性议题如元宇宙、北极开发、太空战争等也进入了国际安全范围。本文将这类问题归纳为前沿性议题进行讨论的原因，一是其可能会突破现存国际政治、经济和货币体系，形成一个全新的活动场域，威胁的目标对象也不再是现存国际体系中的国家或非国家行为体；二是其探索的空间无上限，暂时不会对人类社会、国际体系造成紧迫性的生存和发展威胁。以元宇宙为例，虽然短期内元宇宙发展都处于主权国家的治理范围内，但事实上现有国际关系理论或技术经验难以解释其突破国界限制、实现全球覆盖、希望国家消失并实现真正去中心化的核心概念。对这些问题的研究目前都处于起步阶段，其对国际体系造成的现实威胁并未凸显，未来发展态势值得长期关注。

三、国际安全议题的延续与转变

当前，全球新冠疫情的阴霾尚未散去，俄乌冲突硝烟又起，各种传统、非传统、交织型、前沿性的安全威胁层出不穷。回顾这些国际安全议题的发展，发现其整体既展现出稳定的延续性，又呈现出新时期的重要转变。

（一）国际安全议题的延续性

首先，传统安全议题始终保持核心地位。尽管在历史的演变中安全议题延伸到了诸多非传统领域，但战争、大国政治、国际格局与体系变化等问题所受到的关注并未减少，这是由国际体系的性质所决定的。在国际社会的无

政府状态下，各国主要依据其国家利益和主权行事，国家间实力的较量是解决国际冲突的主要手段。一国及其政治、经济、环境、文化等领域的安全都建立在军事安全的基础上，没有军事安全就没有其他各领域的安全，这是传统安全议题一直延续并始终保持核心地位的根本原因所在。^[1]此外，国际关系学科对军事力量研究的高度重视也是传统安全议题延续的重要推动力。

其次，议题设置上一直延续“反应式”。半个多世纪以来，国际安全议题多为现实国际形势变化的一种反馈，议题的设置基本遵循“实例经验”而不是“先验”来确定^[1]，即威胁事件或影响已经发生后，学界与政策界才判断某一问题是否应被纳入安全领域，而国际社会未能建立有效的预判预阻机制。如1949年8月苏联成功试爆了首枚原子弹，打破美国的核垄断后，以“相互确保摧毁”为前提的核威慑等议题才得到国际社会的高度重视；2001年“9·11”事件发生后才催生了国际恐怖主义的学术与政策研究探讨热潮。其中的根源在于安全概念界定的逻辑缺陷：安全概念需要借助具体的“威胁”来界定，因此安全理论研究的逻辑前提就是如果解决了所有的威胁，就拥有了安全。^[2]然而从理论上讲，排除再多的威胁都无法达到绝对安全的状态，因为有限的经验和认知使得人类界定的威胁总是有限的，这种逻辑缺陷导致安全议题设置中无法避免经验判断模式，很难“假想”安全威胁、设置议题并进行政府决策。

再次，国际安全议题延续了全球共治的特征。一些安全威胁之所以被称为国际安全问题而不是国家内部安全议题，最主要原因是这些威胁带来的挑战是任何国家或组织、团体、个人所无法独自应对的，需要国际社会合作、共同治理来解决。即使在冷战时期^[3]，核不扩散、核威慑等安全议题也需要

[1] David Baldwin, "The concept of security," *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 1, pp. 5 - 26.

[2] 姜维清：《交织——国家安全的第三种威胁》，北京：世界知识出版社2011年版，第49页。

[3] David Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War," *World Politics*, Vol. 48, No. 1, October 1995, pp. 117 - 141.

美苏合作来共同应对。全球化背景下，国际安全不再仅是“国家安全”的某种集合或是放大，而是涉及全球共同利益和人类整体安全的核心问题。国际恐怖主义泛滥、新冠疫情在全球传播、俄乌军事冲突等问题对世界经济发展、社会稳定、国际安全体系造成了巨大伤害，任何国家对此都无法独善其身，需要在全球范围内建立均衡、有效、可持续的多边安全合作机制，才能从根源上真正消除这种威胁与恐惧。

（二）国际安全议题的转变

在历史发展过程中，国际安全议题在以下三方面体现出重大转变，一是非传统安全议题的重要性日益凸出。自冷战后非传统安全问题层见叠出，世界多数国家都将非传统安全威胁认定为全球面临的重要威胁，虽然由于国情、地区形势不同，各国对议题界定和关注的侧重点不同，但国际社会都认为，全球非传统安全威胁不断上升，非传统安全议题与传统安全议题同等重要。

二是传统安全与非传统安全问题界限模糊，交织型安全议题增加，其产生的交织威胁引发前所未有的挑战。一方面，传统安全与非传统安全问题互动频繁，两种议题界限模糊，导致诸多安全议题呈现传统与非传统安全交织的特点，这使国际社会难以清晰界定威胁来源或精准制定应对措施。例如，随着互联网在全球普及和多领域的产业数字化转型，网络成为各种问题集中爆发的工具和载体，各种安全议题都与互联网安全存在交叉现象，网络的特殊性和虚拟性常导致议题集中发酵，而难以在短期内迅速找到解决办法。另一方面，传统与非传统安全议题之间常常会互相转化、发生质变，如恐怖主义所引发的相关国家的军事行动就是非传统安全议题发生质变的一个典例。

三是国际安全议题设置有“泛安全化”倾向。其主要体现在反恐、经贸、生态、信息、科技、资源、文化、网络等非传统安全领域议题中（如将5G、华为、芯片、大数据等设置为威胁国际安全的重要议题），或使这些议题过度安全化（如经济与金融制裁、经贸审查、穆斯林与恐怖主义的关联等）。国际安全议题“泛安全化”会扰乱其常规设置秩序，加重非传统安全问题的传统安全色彩，

影响国际安全局势的走向。

国际安全议题的重要转变是六大因素共同作用的结果，包括：大国政治与国际格局、科学技术的飞速发展、安全概念的扩展与外延、现实事件的发生、全球化以及美国及西方国家在安全议题设置上的主导话语权。

纵观国际安全议题的历史演变不难发现，一直以来大国政治和国际权力结构变化既是诸多国际安全议题得以形成的重要时代背景，也是议题不断演进和深化的结构性驱动力。冷战时期的两极国际格局是一个相对静态和保守的秩序^[1]，这种秩序将国际社会对国际安全的关注锁定在了军备竞赛、核威慑、两极对抗等较狭窄的领域，使该时期安全议题都围绕美苏两大国之间的军事安全关切展开而鲜有重要转变，即使是冷战后期出现的有关第三世界的安全议题^[2]，最终也因两极格局和美苏争霸的影响而未成为主流。1991年苏联解体后，国际格局陷入美国霸权主导下的单极体系，国际安全议题的学术研究和政策探讨也受制于单极体系的支配，议题设置基本围绕“美国国家安全威胁”展开，这也是该时期艾滋病、环境污染、能源安全等非传统议题大量出现，而第三世界更加关注的生存性议题未受到相应关注的主要原因。进入新世纪后全球反恐的十年，是安全议题受大国政治支配的又一典型时期，期间世界各国无论是否受到国际恐怖主义的威胁，都在美国主导下参与到这一行动中。2011年后至今，中国等崛起后，国际权力格局开始发生变化并逐渐走向“两极一多极化”态势，由此国际安全议题的设置也不再仅服从于美国等西方国家的战略偏好，呈现出多元化趋势。

科学技术的快速发展是影响国际安全议题阶段性升级的重要驱动力。一方面，科技的飞跃和更新换代会带来军事技术的革新和战争手段升级，助推世界权力格局变化，促使军事、战争、军控、不扩散、大国博弈等传统安全

[1] Roland Dannreuther, *International Security Studies: The Contemporary Agenda (2nd E-Edition)*, UK: Polity Press, 2013, p. 349.

[2] Hedley Bull, "Arms Control and World Order," *International Security*, Vol. 1, No. 1, 1976, pp. 3 - 16.

议题不断深化扩展；另一方面，各种新技术在非传统安全领域的广泛应用也催生了一系列复杂的安全议题，特别是以互联网为代表的新兴技术正在以颠覆性的力量对国际关系进行全方位重塑，改变了传统国际安全边界，对国际安全秩序构成前所未有的挑战。

“安全”概念和安全机制功能的不断扩展是推动非传统安全议题兴起和发展的重要原因。一方面，学界对安全概念的探讨、特别是对安全研究边界的讨论促使了非传统安全议题的兴起。如传统的国际安全研究路径和概念界定自上世纪七八十年代就开始有所转变，该时期学界对国际安全研究新范式和研究领域的探索推动了传统安全定义的转变与扩展，将安全关注的重点拓展到了诸多非军事领域，促进了非传统安全议题的研究与兴起。另一方面，国际、地区安全机制功能的不断调整推动国际安全议题向非传统安全领域延伸。联合国安理会就是这种推动力量的最大外部安全机制。作为联合国的核心安全机制，安理会是国际社会协商、探讨国际安全问题的重要平台。冷战后，安理会越来越多地关注并参与了众多非传统安全议题的讨论，包括传染病、难民、能源、气候变化等。2000年，艾滋病毒被安理会列为威胁国际和平与安全的议题，此举被视为国际安全议题扩大的重要标志。自此，一系列非军事的、可能对国际社会造成威胁与挑战的非传统安全问题陆续被纳入了国际安全议题范畴。此外，北约、美国的亚太安全联盟机制、东盟地区论坛、上海合作组织、非洲联盟等区域性安全机制逐渐加大了对非传统安全威胁的关注，并将网络、恐怖主义、数字安全、毒品、流行性疾病、供应链等问题纳入安全议题，也在一定程度上促进了非传统安全议题的层出不穷。

现实事件的发生是国际安全议题优先顺序变化的催化剂。英国学者巴里·布赞曾指出，没有重大事件的影响很难想象国际安全研究的诞生与发展。^[1]现实事件的发生会与其他影响国际安全的变量互动，共同影响议题的设置，特

[1] Barry Buzan and Lene Hansen, *The evolution of international security studies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 54.

别是重大安全威胁事件的发生将导致议题优先顺序的重新洗牌,^[1]例如“9·11”事件、新冠肺炎疫情、2022年俄乌冲突,使得国际社会在短期内降低了对其他安全议题的关注度。当然,也有一些事件是以缓慢、渐进却有力的方式影响着国际安全议题的设置,如全球化本身就是一个正在进行的过程。

全球化是推动非传统安全议题蓬勃发展的深层原因。冷战期间的全球化只局限于西方国家内部,并非真正意义上的全球化,冷战的结束为全球化发展打开了机会之门^[2],从此全球化在经济、政治、文化等各领域都得到了全面发展,并对国家的发展模式、国家间的交往方式、国际关系演化路径产生了重要影响,使国际安全问题的成因更复杂、形态更多元且影响更广泛。^[3]而全球化开放互联的特点在很大程度上改变了安全威胁跨界传播的能力,使国际社会在共享发展利益的同时也共同面对安全风险,主要是在经济、粮食、能源、环境、气候、流行性疾病、网络、恐怖主义、移民难民等领域各国相互依存与紧密互动,面对威胁时会一损俱损。全球化彻底改变了人们的安全理念和国际安全环境,是推动非传统安全跃升为安全议题主要类别的深层变量。

美欧在安全议题设置上的主导权是安全议题泛化、失焦的“隐性”推手。二战后,美国一直掌握着国际关系学术研究与政策制定的话语霸权,主导着国际安全议题的设置。这导致美国常将本国和西方发达国家关注的议题“安全化”,而忽略其他国际社会成员尤其是发展中国家更加关注的议题。冷战后,欧洲视角的安全议题设置虽然逐渐兴起,但美国仍占有绝对的话语霸权,典型的例子就是国际恐怖主义的议题设置。从冷战结束到“9·11”事件前,包括奥姆真理教在内的多个恐怖组织已经十分活跃,但美国政界和学界不加重

[1] Barry Buzan and Lene Hansen, *The evolution of international security studies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 269.

[2] Roland Dannreuther, *International Security Studies: The Contemporary Agenda (2nd Edition)*, UK: Polity Press, 2013, p. 24.

[3] Johan Eriksson and Giampiero Giacomello, “The Information Revolution, Security and International Relations: (IR) Relevant Theory?” *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 3, 2016, pp. 221 - 244.

视，认为暴力与战争没有发生在自己身上，这些问题对美国的影响仅是人道主义的、而非战略性的^[1]，因此彼时全球关于恐怖主义的研究并未全面展开。“9·11”事件迫使美国重新审视国家安全战略和恐怖主义这一议题，2002年美国公布《国家安全战略》，并在之后发起了“全球反恐战争”，主导设定以反恐为核心的国际安全议题。^[2]这导致此后近十年中关于恐怖主义的安全议题在全球呈现泛化趋势。随着国际格局的大变革，以中国为代表的新兴发展中国家参与安全议题设置的意识逐渐觉醒，一定程度上对美欧在国际安全议题上的话语霸权产生了抵消作用。但总体而言，当今国际安全议题的设置依旧受美欧政治主导影响较大。

四、结 语

当前，传统、非传统、交织型与前沿性四大类国际安全议题不断发展和演变，在世界大变局加速的背景下展现出了国际安全发展的三种趋势。

第一，现有国际安全秩序中的破坏性力量交织叠加。在相互依存为基本特点的全球化大背景下，要推动国际安全秩序的健康发展需要秉持共同、综合、合作、可持续的安全观。但遗憾的是，随着国际安全议题的发展与演变，现有国际安全秩序遭遇到了更多、更复杂的挑战与冲击。一是破坏全球安全治理机制的力量。全球安全的有效治理离不开国际社会对现有治理机制与规则的维护和遵守，而国际金融系统武器化、单边经济制裁、新兴科技领域“去中国化”等议题，对现存安全治理机制形成巨大挑战，破坏了国际安全治理机制的有效性与合法性。二是破坏人类共同安全理念的力量。在大国战略博弈与竞争的大背景下，传统安全议题强势回归，国际社会充斥着冷战思维，伴随着国家之间（如中美、俄美）、国家集团之间（如五眼联盟、印太战略联盟）、

[1] Roland Dannreuther, *International Security Studies: The Contemporary Agenda (2nd Edition)*, UK: Polity Press, 2013, p. 241.

[2] *Ibid.*, p. 242.

国际组织与国家之间（如北约与俄罗斯）安全价值的冲突与矛盾，开放包容、和平发展、合作共赢的普遍安全价值理念受到动摇。三是破坏全球化及开放的力量。当前的国际安全秩序是在和平与发展的时代背景下形成的，国际社会在全球化浪潮的推动下在开放的环境中相互依赖，但由于全球经济衰退、国际权力对比发生变化、地区局部动荡，加之全球疫情蔓延，集团政治、民粹主义、孤立主义、排外主义、极端主义沉渣泛起，逆全球化思潮卷土重来，对现存国际安全秩序的开放力量构成冲击。四是破坏国际安全秩序稳定的力量。当前，无论是大国地缘博弈、俄乌冲突、军备竞赛等传统安全问题，以及粮食安全、能源危机等非传统安全威胁，还是国家间网络战、元宇宙、太空战争等前沿性安全问题，都潜藏着较大的失控风险，冲击着现有国际安全秩序的稳定性的。

第二，国际安全格局酝酿新的分化组合。在非传统安全日渐成为主流议题的情况下，传统安全议题依旧占据着中心位置。这不仅意味着国际安全现实中军事权力的重要性，更表明了地缘政治博弈、军事战争等传统安全威胁在新时期将继续对国际安全格局发挥深刻影响。新时期，在全球此起彼伏的局部动荡与不稳定中，显现出了新的地缘关系变动迹象，国际安全格局正酝酿着新的分化组合。首先，当前的俄乌冲突是推动全球安全格局加速重塑的重要变量。其不仅会直接改变欧洲大陆的安全格局，还会推动全球安全格局朝着更复杂、深刻的方向发展，围绕是否对乌克兰提供安全援助、北约是否应该东扩或解体、对俄罗斯制裁与反制裁等议题，以及冲突引发的全球性能源、粮食、供应链、难民等系列危机和风险，欧亚大陆的安全格局已经被打乱，全球安全格局正在加速重组。其次，在后撤军时代的中东，美国的持续战略收缩态势使其地区地位有所边缘化，而周边大国如俄罗斯、中国、印度的影响力有所上升，地区强国伊朗、土耳其、沙特、以色列也都在积极拓展自身安全边界、重塑地区安全格局；再次，亚太安全结构受到前所未有的挑战。以美国为首的亚太同盟体系、上合组织与东盟是亚太地区三大主要力量。当前亚太地区内部集团化、阵营化趋势显著加强、军备竞赛风险骤增，加速

了地区安全力量的重新排列组合。

第三，非军事威胁有整体异化为国际政治博弈工具的趋势。当前国际安全议题中的“泛安全化”倾向，加重了诸多非传统安全议题的传统安全色彩，特别是美国及西方国家利用自身在国际安全体系中的主导权和话语霸权，加紧推动各类非传统安全问题转变为国际政治博弈的工具，试图“以安全之名”在各种竞争领域削弱对手并将其边缘化，重塑以美国霸权为基础的国际安全体系，加剧了国际安全形势的紧张态势和国际社会分裂，进一步阻碍了全球安全治理合作。

国际安全是一个动态发展的领域，在疫情延宕与地区冲突双重冲击下的世界变局中，全球安全领域的总体态势日趋严峻，各种问题此起彼伏且互相联动交织。面对国际安全议题持续多元化的趋势，中国应清醒把握自身的安全现实，秉持共同、综合、合作、可持续的国际安全观，制定长远综合性国际安全战略，推动对话而不对抗、结伴而不结盟、共赢而非零和的新型安全之路。

【收稿日期：2022-04-16】

【修回日期：2022-06-08】

（责任编辑：邢嫣）