



军事科学院硕士研究生系列教材 (第二版)

JUNSHI KEXUEYUAN SHUOSHI YANJIUSHENG XILIE JIAOCAI

王桂芳◎主编

军队应对非传统安全威胁教程

JUNDUI YINGDUI FEICHUANTONG ANQUAN WEIXIE JIAOCHENG



NLIC2970860366



军事科学出版社

军事科学院硕士研究生系列教材（第二版）

军队应对 非传统安全威胁教程

主 编 王桂芳



NLIC2970860365

军事科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

军队应对非传统安全威胁教程/王桂芳主编.

—北京:军事科学出版社,2012.11

军事科学院硕士研究生系列教材

ISBN 978-7-80237-561-1

I. ①军… II. ①王… III. ①军队—保卫工作—教材
②国防安全—教材 IV. ①E11②D035.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 249961 号

书 名:军队应对非传统安全威胁教程

作 者:王桂芳等

责任编辑:方 宁

封面设计:倪春昊

出版发行:军事科学出版社(北京市海淀区青龙桥 100091)

标准书号:ISBN 978-7-80237-561-1

经 销 者:全国新华书店

印 刷 者:北京鑫海达印刷厂

开 本:880 毫米×1230 毫米 A5

印 张:5.25

字 数:140 千字

版 次:2012 年 11 月北京第 1 版

印 次:2012 年 11 月第 1 次印刷

印 数:1~2500 册

定 价:11.00 元

销售热线:(010)62882626 66768547(兼传)

网 址:<http://www.jskxcbs.com>

电子邮箱:jskxcbs@163.com

版权所有·侵权必究 本社图书如有印装质量问题,请与储运部联系(010-66767383)

第二版说明

研究生教育，人才是根本，教材是基础。我院 1998 年推出的第一版军事学硕士研究生系列教材（55 本），不仅为加强院研究生教育、提高人才培养质量起到了积极的促进作用，而且在全军、全国研究生教育领域产生了积极影响。2008 年 12 月，我院在总结研究生教育 20 年经验基础上，确立了培养“以理论功底和思维能力见长的高素质的高级研究型人才和高级参谋型人才”的目标（简称“两高人才”），对院研究生教育提出了更高要求。为满足培养“两高人才”的需要，适应教育部颁布的新学科目录和我院调整后的课程设置，院决定对研究生系列教材（第一版）进行修订，至 2012 年完成第二版出版工作。

第二版教材共 65 本。其中，修订 25 本，新编 40 本，涉及 10 个一级学科，23 个二级学科。修订工作中，各学科始终坚持以马克思主义军事理论，特别是胡锦涛主席关于国防和军队建设重要论述为指导，以新时期军事战略方针为依据，以近年来国防和军队现代化建设、军事斗争准备的生动实践为牵引，紧密结合院研究生教育和军事科学发展实际，紧紧围绕培养“两高人才”目标，注重发挥军

科优势、体现军事特色，实现了研究生教育与军事科研的有机结合。一是继承了第一版教材的优秀成果。对第一版教材中思想、观点和方法比较稳定，理论体系较为成熟的教材，做了进一步提炼、完善，努力使之成为军事学研究生教育的经典教材。二是反映了军事学学科的新知识、新成果、新方法和新体系。充分吸纳了各学科前沿成果，突出了科学发展观、军队信息化建设理论、中国特色军事变革、军事斗争准备等方面的创新理论成果，适应了形势发展，体现了时代特征。三是遵循了军事学学科专业的教学特点和规律。以院研究生教育学科建设规划为依据，与院研究生教育“十二五”规划相适应，与研究生课程体系调整相协调，体现了“两高”目标所要求的知识结构。四是正确处理了教材、讲义和提纲的关系。把相对稳定、理论成熟的课程列入了教材出版计划，对一些虽然内容尚不成熟但前瞻性强且需求迫切的课程，先组织编写授课提纲，提纲成熟后编写讲义，讲义成熟后再编写教材。五是通过编写教材促进了学科建设。各学科进一步完善了教学体系，加强了基础理论研究，锻炼了科研队伍，形成了学术梯队，促进和激发了科研创新。

这套教材的修订和出版凝聚了各级领导、专家、导师及相关工作人员的大量心血和汗水。刘成军院长亲自担任院教材编审委员会主任，孙思敬政委非常关心教材修订工作，要求编出一套体现时代特征和军科特色的高质量研究生教材。刘继贤、徐莉莉副院长担任编审委员会副主任，亲自组织编修工作。参与教材编写的专家和导师以饱满的

热情、高度的责任心投入工作，广泛调研、加班加点，按时完成了编写任务。科研指导部多次组织征求研究部、所和导师意见，反复研究教材修订方案，及时掌握教材编写进度，认真协调教材审定出版，做了大量艰苦细致的工作。军事科学出版社把教材出版作为一项重大任务，精心组织、精心设计、精心编辑、精心校对，确保了出版质量。

受编写时间和水平所限，第二版教材的体系还不够完善，内容还有不足之处，恳请有关专家以及广大研究生提出修改意见，以便进一步充实完善。

军事科学院
硕士研究生教材编审委员会
二〇一一年六月

目 录

第一讲 绪论	(1)
一、非传统安全威胁的本质内涵	(1)
二、军队应对非传统安全威胁的地位作用	(10)
三、军队应对非传统安全威胁的任务	(12)
四、军队应对非传统安全威胁的主要特点	(15)
本讲小结	(18)
第二讲 军队应对非传统安全威胁主要行动	(19)
一、反恐行动	(19)
二、维稳行动	(23)
三、抢险救灾行动	(28)
四、维护权益行动	(32)
五、安保警戒行动	(37)
六、国际维和行动	(40)
七、国际救援行动	(44)
本讲小结	(48)
第三讲 军队应对非传统安全威胁战略指导	(50)
一、军队应对非传统安全威胁战略指导思想	(50)
二、军队应对非传统安全威胁战略指导原则	(53)
三、军队应对非传统安全威胁战略 指导需把握的问题	(58)

本讲小结	(61)
第四讲 军队应对非传统安全威胁组织指挥	(62)
一、军队应对非传统安全威胁领导指挥体制	(62)
二、军队应对非传统安全威胁组织指挥特点	(69)
三、军队应对非传统安全威胁组织指挥方式	(72)
本讲小结	(75)
第五讲 军队应对非传统安全威胁后勤保障	(77)
一、军队应对非传统安全威胁后勤保障需求	(77)
二、军队应对非传统安全威胁后勤保障内容	(81)
三、军队应对非传统安全威胁后勤保障原则	(86)
四、军队应对非传统安全威胁后勤保障措施	(89)
本讲小结	(92)
第六讲 军队应对非传统安全威胁装备保障	(93)
一、军队应对非传统安全威胁装备保障需求	(93)
二、军队应对非传统安全威胁装备保障内容	(95)
三、军队应对非传统安全威胁装备保障特点	(96)
四、军队应对非传统安全威胁装备保障原则	(98)
五、军队应对非传统安全威胁装备保障措施	(100)
本讲小结	(105)
第七讲 军队应对非传统安全威胁政治工作	(107)
一、军队应对非传统安全威胁政治工作需求	(107)
二、军队应对非传统安全威胁政治工作特点	(109)
三、军队应对非传统安全威胁政治工作主要内容	(112)
四、军队应对非传统安全威胁政治工作措施	(116)
本讲小结	(120)

第八讲 军队应对非传统安全威胁教育训练	(122)
一、军队应对非传统安全威胁教育训练需求	(122)
二、军队应对非传统安全威胁教育训练内容	(124)
三、军队应对非传统安全威胁教育训练措施	(129)
本讲小结	(134)
第九讲 军队应对非传统安全威胁法律保障	(135)
一、军队应对非传统安全威胁法律保障需求	(135)
二、军队应对非传统安全威胁法律法规内容	(138)
三、军队应对非传统安全威胁法律法规建设措施	(144)
本讲小结	(146)
参考书目	(148)
后 记	(150)

第一讲 绪 论

非传统安全威胁凸显是当今世界形势发展变化的重要特征。人类社会已进入向多极化、全球化和信息化转型的重要发展阶段，和平与发展仍是时代主题，新的世界大战和大国全面对抗可望避免，传统安全领域的政治、军事和外交冲突相对减缓，但恐怖主义猖獗、生态环境恶化、自然灾害频发、武器扩散加剧和跨国犯罪增多等问题日益突出，对军队维护国家利益、有效履行使命提出了新的严峻挑战，也为军队和平时期有效运用提供了广阔舞台。我军应对非传统安全威胁，是履行新世纪新阶段“三个提供、一个发挥”历史使命的重要实践，是军队基本职能任务不断拓展的具体表现。近些年，着眼应对多种安全威胁、遂行多样化军事任务，我军参与处置了一系列非传统安全领域的重大突发事件，经受了巨大考验，完成了艰巨任务，赢得了广泛赞誉，积累了宝贵经验，也形成了具有我军特色的应对非传统安全威胁理论。

一、非传统安全威胁的本质内涵

非传统安全及其理论的出现有着深刻的社会历史动因，是时代迅猛发展、社会形态演进和国际局势嬗变的必然。当今时代，国际战略力量严重失衡，霸权主义继续推行扩张政策，世界政治经济秩序持续不公，南北差距拉大，文明冲突加剧，社会发展与自然环境失调，恐怖主义、生态恶化、金融危机和能源危机等非传统安全问题凸显，并广泛扩散和蔓延，成为影响各个国家乃至全球安全的突出问题。对此，世界许多国家纷纷更新安全观念，调整安全战略，军事力量建设和运用重点逐步由传统安全领域向兼顾非传统安全领

域转变。一些国家甚至借非传统安全的“平台”，拓展国际空间、谋求战略利益，某种程度上也抬升了非传统安全的地位。

（一）非传统安全

非传统安全概念是伴随新的安全实践产生并逐步发展的。1973年的世界石油危机、1991年的苏联解体和2001年的“9·11”事件，是推进非传统安全理论产生和发展的重大事件和重要背景。1980年英国学者撰写的《布伦特报告》，首次提出“非传统安全”概念。^①此后，人们由开始关注非传统安全问题，到形成相关理论并大量应用于实践，促使现代国家安全理论发生了巨大的革命性变化。

非传统安全涉及内容庞杂，难以用传统安全概念诠释。人们界定非传统安全，普遍以传统安全为参照，主要指国家在传统意义之外的经济、科技、文化、环境、信息和网络等领域不受威胁的状态。非传统安全与传统安全交织互动，传统安全的内容有时以非传统安全的形式表现出来，非传统安全的应对也往往牵动和影响传统安全问题的解决。

随着全球化进一步发展，非传统安全问题不断涌现，成为各国制定国家安全战略和军事战略的重要课题。不同国家对非传统安全问题的关注点有所不同。北美和欧盟地区的国家比较重视恐怖主义、温室效应、非法移民、毒品走私、网络犯罪等问题；非洲国家比较重视难民、贫困、艾滋病等问题；亚洲国家则更多关注生态恶化、人口膨胀、恐怖主义、金融危机等问题。尽管不同地区或不同国家关注的重点各有不同，但是金融危机、资源短缺、网络攻击和犯罪、恐怖主义、生态环境恶化、传染疾病、文化安全等问题，都涉及全球各国和各地区，其影响具有全局性和长期性。可以说，以发展为中心的经济安全、信息安全、公共安全和生态安全是国家安全的基础。

^① 参见特伦沃·C·索尔蒙：《国际关系研究》，第61~62页，英国伦敦鲁特雷奇出版社2000年版。

石,而文化安全则是国家安全必须坚守的精神阵地,这些都是维护国家安全紧迫的问题。

较之传统安全,非传统安全主要有3个突出特征:

一是安全内涵广泛扩展。传统安全集中体现在以国家主权、领土与海洋权益争端等问题为核心的政治、军事和外交领域;非传统安全问题则扩展到经济、社会、环境、科技、文化等多个领域。

二是安全方式有所变化。传统安全一般通过军事对抗、政治角力和外交角逐等斗争方式解决问题。由于非传统安全涉及影响人类生存、发展的诸多共同利益,因而既重视竞争和斗争,同时也强调以双边和多边合作方式谋求共同安全,突出集体安全。

三是安全手段明显增多。非传统安全威胁涉及面广,动因复杂,载体多元,而且与传统安全领域的政治安全、军事安全等问题彼此牵扯、互相影响。传统安全问题一旦失控,将迅速波及非传统安全领域并产生连锁反应,使用单一手段难以真正解决非传统安全问题,必须综合运用多种手段。

(二) 非传统安全威胁

非传统安全威胁,是指国家在传统意义之外的能源、金融、环境、文化、信息和网络等领域受到的威胁,具体包括恐怖活动、网络攻击、跨国犯罪、能源危机、金融危机、重大自然灾害、重大传染性疾病、生态环境恶化及社会动荡等。非传统安全威胁突出,既有特定的国际背景特别是世界性安全问题的分散和联动,也有各国自身经济社会发展处于特定时期的内在原因。由于非传统安全威胁呈现国内国外联动或蔓延特征,因而任何一个国家都不能独善其身,需要世界各国合作应对。与传统安全威胁相比,非传统安全威胁具有以下5个特征:

一是产生诱因复杂。非传统安全威胁的产生诱因比较复杂,既有自然的,也有社会的;既有国内的,也有国外的;既有国家的、民间的,也有宗教的、民族的;既有有形的,也有无形的,涉及社会的各个方面。比如,许多国家和地区发生的重特大自然灾害和严

重的疫病传播，既有全球变暖的自然因素，也有政策不当的人为成分。如2001年9月11日恐怖分子袭击美国世贸大楼，以及在印尼、菲律宾、俄罗斯、英国、西班牙等许多国家策划和发动恐怖袭击事件。这些恐怖袭击事件诱因复杂，有的涉及宗教、民族利益，有的涉及政治意识形态、文化差异和政策导向，还有的与霸权主义政策直接相关。正因为如此，非传统安全威胁发生的时机、地点、性质、范围等很难提前预测和判断，充分体现了非传统安全威胁的不寻常之处。

二是内容表现多样。非传统安全威胁内容涉及经济、生态环境、信息资源、恐怖主义、武器扩散、疾病蔓延、跨国犯罪、非法移民等。从生态环境的日趋恶化到全球气候变暖，从美国的次贷危机到全球范围内股市的动荡以至全球经济的衰退，从大规模杀伤性武器的扩散到恐怖主义分子制造的“9·11”事件，从重要信息窃获到电脑黑客袭击造成网络大面积瘫痪，从艾滋病在全球的肆虐到“非典”的突然爆发，显示出非传统安全威胁内容广泛存在，并在全球范围内呈现上升趋势。这些非传统安全威胁表现形式多样、威胁程度不一，有的明显、有的隐蔽，有的短期、有的长期，有的具有局部性、有的具有全局性，形态纷呈，内容多样。

三是爆发隐蔽突然。基于各种自然和非自然原因，非传统安全威胁的演变和爆发并非渐进，常常以突如其来的形式迅速爆发。一部分原因是对征兆的预判缺漏，一部分原因则是科学和认识尚未达到及时认知和准备的程度。大部分非传统安全威胁，比如恐怖袭击、传染性疫情等，都是在人们毫无防范的情况下发生的；当人们认识到其严重性时，已经造成很大的危害。如2003年我国的“非典”疫情和2004年爆发的印度洋海啸，爆发之突然、传染之迅速、危害之严重是谁也没有预料到的。2010年发生在巴西的地震、我国舟曲的特大泥石流，2011年发生在日本的地震、海啸及其引发的核泄漏，都是突如其来，防不胜防。尤其是日本地震海啸中突然出现的核泄漏重大事故，让包括美国在内的世界各国救援力量都感到束手无策。类似的“天灾”及其引发“人祸”的突然性、不可预防性，进一步

表明非传统安全威胁已成为影响各国安全的重大挑战性因素。

四是危害后果严重。在和平与发展成为时代主题的背景下,非传统安全威胁对国家安全以及世界和平与稳定所造成的现实危害,正在呈现超越传统安全威胁的趋向。非传统安全威胁发生的概率大于战争,危害和影响不亚于战争。1997年亚洲金融危机在短短18个月里,使菲律宾、马来西亚、韩国、泰国和印度尼西亚的货币分别贬值了40%、48%、51%、54%、73%,东亚国家几十年积累的财富几乎一夜之间荡然无存。金融危机还破坏了正常的社会秩序,导致社会动荡甚至政府下台。韩国遭遇金融危机,导致大量企业破产,政府总理被送上审判台。印度尼西亚总统因金融危机下台,还引发了针对华人的“五月骚乱”。2001年“9·11”事件夺走了3086人的生命,超过了美国第二次世界大战期间在珍珠港事件中的阵亡人数。2003年爆发的“非典”疫情,波及中国、加拿大等几十个国家。世界卫生组织评估“非典”疫情是21世纪出现的第一个严重和易传播的新疾病,具有“全球性的威胁”。2004年12月印度洋大海啸导致近30万人丧生,给有关国家造成的经济损失更是难以估量,仅斯里兰卡一国损失就达到13亿~15亿美元,占其经济总量的6.5%。我国2008年5月汶川发生大地震,造成8万余人死亡,伤者达几十万人。

五是扩散蔓延联动。非传统安全威胁不是少数国家的个别问题,许多是世界性的普遍问题,可造成政治、外交等方面的连锁反应。首先,非传统安全威胁根植于政治、经济、文化、环境等方面,一旦成势就容易形成连锁反应,甚至威胁到整个人类生存与发展的环境。目前,全球的安全环境愈发扑朔迷离,不仅某些国家而且一些秘密组织都拥有越来越强的大规模毁灭能力,因此这个时代孤立地实现国家安全是不现实也是不可能的。其次,非传统安全威胁问题往往同特殊社会群体的行为有直接关系。随着特定人群活动范围的扩大,非传统安全威胁问题很容易越过国家之间的各种政治、地理、文化等界限,从一个国家和地区向另一个国家和地区蔓延,使这些问题在世界范围内繁衍和扩散,使个别国家的问题演变成地区性和

全球性的问题。比如，重大疫情传播、国际恐怖主义的蔓延等威胁，都极具扩散和外溢效应，形成地区和国际影响。特别是2008年由美国次贷危机引发的金融危机，2011年接连出现的美债危机和欧债危机，重创了世界经济。非传统安全威胁往往由一个领域扩散到其他领域，由单一危机发展成综合性危机，导致经济、社会和政治等领域交织联动，甚至危及国家政权稳定。2011年发生的西亚北非国家政治动荡，导致一些国家的政权纷纷垮台，既有埃及、叙利亚、利比亚本国的政治经济社会发展等方面的实际情况，也有世界金融危机激烈冲击的深刻背景，一定程度上反映了金融危机转化为政治危机的发展演变规律。

（三）我国面临的非传统安全威胁

我国面临的非传统安全威胁，大体可以归纳为8种类型：

一是自然灾害。我国是世界上灾害发生最频繁的国家之一，发生的自然灾害包括洪涝灾害、干旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等多种类型。其特点是：灾害种类多，发生频率高，危害影响大，遭受损失重。仅洪涝灾害，每年受灾面积为1000多万公顷，主要集中在夏秋两季和东南沿海一带。1949年以来，全国发生崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害有41万多处。20世纪90年代以来，每年受灾人口约在2亿以上，因灾害死亡数千人，经济损失超过千亿元。

二是恐怖威胁。我国境内以“东突”为代表的“三股恶势力”，过去长期进行分裂和恐怖活动，一直是危害我西部地区社会稳定的心腹之患。近年来，他们有的分散隐蔽在境内偏远地区，有的盘踞在境外靠近巴基斯坦、阿富汗、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦等国的边境附近，组织严密，活动猖獗。与此同时，随着国家利益的拓展和海外工作人员数量的增加，我在海外企业人员遭袭案件呈逐年上升趋势。

三是社会暴乱和骚乱。我国目前处于体制改革和经济转轨时期，也是人民内部矛盾的凸显期、刑事案件的多发期和对敌斗争的复杂

期。社会转型产生了一些诱发群体事件甚至骚乱和暴乱的不稳定因素。尤其值得关注的是,近年西方敌对势力企图利用我社会转型期的内部矛盾与民众情绪,策动颠覆党和国家政权的“颜色革命”。其策划破坏活动的惯用手法,就是挑起群体事件,搞街头政治,煽动并制造骚乱和暴乱。

四是流行传染性疾病。全球新发现的 30 余种传染病已有半数在我国发现,有些还造成了严重后果。2003 年的“非典”对社会稳定构成非常明显的威胁,对国家经济和社会发展带来较长时间的负面影响。从艾滋病传播和流行的规律看,我国艾滋病疫情已经处在由高危人群向普通人群大面积扩散的临界点,其危害同样不可低估。

五是网络安全威胁。我国政府机关及公共服务部门的信息网络,近些年多次遭到境外黑客攻击。我国 90% 以上计算机的 CPU 芯片、几乎 100% 的计算机操作软件和骨干路由器均为美国公司生产,微机主板则绝大部分来自台湾。一些国家和非政府组织以及个人在网络空间利用电磁传输频繁进行破坏活动,围绕信息安全和情报保障的较量日趋激烈,网络空间正在成为国家安全的新领域、军事对抗的新战场和对敌斗争的新舞台。

六是跨国犯罪。跨国犯罪问题在我国呈现上升趋势,如毒品走私、洗钱、商品走私、非法移民等。每年我国都要查获海洛因近 2000 千克,逮捕毒品犯罪嫌疑人 5000 多人,目前国内登记在册的吸毒人数已达到 100 多万。毒品活动往往与恐怖主义、国际洗钱等问题交织在一起,进而引起非传统安全问题的连锁反应和放大效应。

七是大规模杀伤性武器扩散。大规模杀伤性武器扩散极易造成国际政治环境不稳定,也对我国构成日益严重的潜在威胁。周边国家核力量发展势头对我国带来的危害不可低估。如果越来越多的国家拥有大规模杀伤性武器技术,又没有有效的国际防扩散机制制约,扩散的可能性就会增加,周边威胁因素就会增多。

八是战略通道和海外利益安全问题。我国 70% 以上对外贸易,主要经由海上战略通道进行运输,进口石油的 80% 通过马六甲海峡,海上战略通道安全成为影响国家经济发展的关键因素。改革开放以

来,我国有越来越多的企业、人员走向世界各地。据不完全统计,我国有 7000 余家企业遍布在 172 个国家,出国务工人员数百万,海外人员生命和资产安全面临的威胁日益突出。

(四) 非传统安全威胁与传统安全威胁的关系

非传统安全威胁与传统安全威胁同属国家安全的两大领域,两者既密切关联,又有本质区别。一定条件下,非传统安全威胁随着情况的发展变化往往转化为传统安全威胁;一些传统安全威胁,有时也表现为非传统安全威胁的形式。

1. 非传统安全威胁与传统安全威胁的联系

非传统安全威胁的来源和行为主体与传统安全威胁不同。传统安全威胁的行为主体和来源大都是主权国家之间的利益冲突与纷争,是国家和政府行为的结果,一般容易把握。非传统安全威胁的行为主体和来源则更具多样性,许多非传统安全威胁不是国家行为造成的,而是各类非国家行为主体行动的结果,一般难以把握。但是,非传统安全威胁与传统安全威胁有着密不可分的联系。一是作用主体基本一致。非传统安全威胁和传统安全威胁的作用主体都是国家安全,同为国家安全的重要组成部分。一些非传统安全威胁由传统安全威胁衍生而来,如,长年战乱,导致难民潮和非法移民现象;一国对另一国的占领和资源掠夺,导致恐怖活动的频繁发生、社会秩序的持续混乱,进一步衍生出走私、贩毒等问题。二是相互转化演变。传统安全威胁与非传统安全威胁之间相互交织、互相影响,并在一定条件下可以相互转化。非传统安全威胁往往与传统安全威胁紧密交织,有的很难划分界限。非传统安全威胁处置不好,有时直接演变为传统安全威胁,一些原属传统安全领域的问题可能演变为非传统安全问题。如,以各类资源争夺为背景发生的边海防突发事件,就极易发展为边境军事冲突乃至战争。三是互为内在动因。传统安全威胁与非传统安全威胁有时相互诱发。“9·11”事件直接诱发了以美国为首的西方国家对伊拉克、阿富汗发动战争,而战争的后果又诱发了新的恐怖事件、大规模杀伤性武器扩散等一系列非