

## 南亚国家的非传统安全困境及其应对

穆尼鲁扎曼 钦塔马尼·马哈帕特拉 丽都·阿格瓦尔

卡尔扬·拉吉·夏尔马 穆罕默德·伊尔凡·沙扎德著

任佳 郭穗彦 邓蓝译

**摘要：**随着全球化进程的深入发展，南亚国家普遍面临非传统安全威胁的挑战。这些非传统安全威胁涵盖多个领域，不仅对各国的社会稳定、经济发展造成严重冲击，也影响着地区的和平与发展。从气候变化引发的极端天气，到公共卫生领域疾病的传播，再到网络安全领域日益猖獗的犯罪活动等，都是南亚国家亟待解决的难题。在此背景下，深入探讨南亚国家面临的非传统安全困境，以及相应的应对策略具有重要的现实意义。本文聚焦孟加拉国、印度、尼泊尔和巴基斯坦等南亚主要国家，梳理其非传统安全威胁的具体表现，分析南亚国家非传统安全合作现状及其战略愿景，探讨全球安全倡议与南亚国家非传统安全应对之间的内在关联，以期为南亚国家乃至全球应对非传统安全挑战提供有益参考。

**关键词：**南亚；非传统安全；全球安全倡议

**收稿日期：**2024—11—21

**作者简介：**穆尼鲁扎曼（A.N.M. Muniruzzaman, 1952—），孟加拉国和平与安全研究所所长，主要研究领域：孟加拉国外交；钦塔马尼·马哈帕特拉（Chintamani Mahapatra, 1957—），印度尼赫鲁大学国际问题研究院教授，加拿大、美国与拉美研究中心主任，主要研究领域：印度外交；丽都·阿格瓦尔（Ritu Agarwal, 1974—），印度尼赫鲁大学国际问题研究院东亚研究中心教授，主要研究领域：国际政治经济学；卡尔扬·拉吉·夏尔马（Kalyan Raj Sharma），中尼友好论坛主席，尼泊尔加德满都大学客座教授，主要研究领域：尼泊尔外交；穆罕默德·伊尔凡·沙扎德（Muhammad Irfan Shahzad, 1977—），巴基斯坦伊斯兰堡欧亚世纪研究所创始所长；任佳（1957—），云南省社会科学院二级研究员，主要研究领域：南亚国际关系；郭穗彦（1971—），云南省社会科学院孟加拉国研究所副研究员，主要研究领域：南亚国际关系；邓蓝（1977—），云南省社会科学院印度研究所副研究员，主要研究领域：南亚国际关系。

## 孟加拉国的非传统安全：威胁、合作与战略愿景

穆尼鲁扎曼著 郭穗彦译

在全球安全格局的演变中，非传统安全（Non-Traditional Security, NTS）威胁已逐渐对国家与地区稳定构成重大挑战。从气候变化到网络犯罪，从疾病流行到人口贩卖，这些威胁超越国界，仅凭传统军事手段无法解决。对于孟加拉国这样兼具地缘战略重要性和环境脆弱性的国家而言，人口密度高、经济脆弱以及制度韧性不足等因素进一步加剧了这些挑战。<sup>①</sup>频发的自然灾害、松散的边境管控和社会经济不平等，使孟加拉国更易受到各类非传统安全威胁的影响。有效应对这些问题需要在国家层面推动强有力的防范计划以及开展国际合作。

### 一、孟加拉国的非传统安全威胁

非传统安全威胁是指非源于传统军事对抗但威胁国家稳定与民众福祉的挑战。这些威胁通常具有复杂性和跨国性，并与发展问题交织在一起。在人口增速快、环境脆弱且地缘政治敏感的孟加拉国，非传统安全威胁不仅数量众多，而且与社会经济领域面临的挑战深度关联。

#### 1. 气候变化和环境灾害

气候变化和环境灾害是孟加拉国最显著且最紧迫的非传统安全威胁。作为全球最易受气候影响的国家之一，孟加拉国面临洪水频发、海平面上升、河流侵蚀和飓风等灾害的威胁。这些灾害导致数百万人流离失所、房屋损毁和农业减产，从而威胁粮食安全与民众生计。《全球气候风险指数》（*Global Climate Risk Index*）持续将孟加拉国列为受气候灾害影响最严重的国家之一，凸显了提高环境适应能力与韧性建设的迫切性。<sup>②</sup>

---

① Muhammad Imran, Ghulam Mustafa, Faizan Saleem, Shahbaz Haider and Muhammad Arslan, “Non-Traditional Security Challenges: A Threat to Regional Integration and Sovereignty of South Asian States”, *JRSP*, Vol. 58, No. 3, 2021, pp. 100-110.

② David Eckstein, Vera Künzel and Laura Schäfer, *Global Climate Risk Index 2021*, Bonn: Germanwatch, 2021, <https://germanwatch.org/en/crri>.

## 2. 水资源安全与管理

水安全已成为孟加拉国非传统安全的核心关切。孟加拉国严重依赖恒河、布拉马普特拉河和梅格纳河等跨境河流，易受上游水资源控制、季节性短缺和污染的威胁。<sup>①</sup>水量的季节性变化以及上游水坝缺乏协调的调度运营，常常导致雨季洪灾肆虐、旱季水资源严重短缺，对农业生产、饮用水供应及民众生计造成全方位影响。沿海地区因气候变化导致的土地盐碱化进一步威胁淡水供应、农业与公共健康。

## 3. 公共卫生危机

公共卫生危机也对孟加拉国国家安全构成了重要的威胁。新冠肺炎流行暴露了医疗体系的重大缺陷，包括重症监护设施不足、医护人员短缺和基础设施薄弱等。<sup>②</sup>这些问题因城市人口过度集中和农村发展滞后的社会现实而加剧，从而导致医疗服务不足且效率低下。由于健康安全与经济生产力和社会稳定紧密相关，疫情蔓延的影响远远超越了医疗范畴。

## 4. 网络安全威胁

随着数字互联互通的普及，网络安全威胁日益凸显。孟加拉国的网络犯罪、数据泄露和线上虚假信息激增。政府机构、金融部门和个人用户都可能遭受破坏关键服务的网络攻击，从而侵蚀公众信任。<sup>③</sup>不仅如此，数字鸿沟与网络安全意识不足使许多公民更易受到侵害。

## 5. 人口贩卖与跨境犯罪

孟加拉国的地理位置与经济发展不平衡使其长期面临人口贩卖和跨境犯罪威胁。孟加拉国在人口贩卖网络中是源头和中转站，涉及强

---

① Golam Rasul, "Water for Growth and Development in the Ganges, Brahmaputra, and Meghna Basins: An Economic Perspective", *International Journal of River Basin Management*, Vol. 13, No. 3, 2015, pp. 387-400.

② World Bank, *Bangladesh: Enhancing Health Sector Resilience Post-COVID*, Washington, D.C.: World Bank, 2021, <https://www.worldbank.org/en/country/bangladesh/publication/health-sector-resilience>.

③ Syed Sadman Wahid, "Cybersecurity Regulations in BD and Challenges for the Business Sector", *The Financial Express*, March 24, 2024, <https://thefinancialexpress.com.bd/views/cybersecurity-regulations-in-bd-and-challenges-for-the-business-sector>.

迫劳动、性剥削和儿童贩卖等。<sup>①</sup>同时，边境管控松散以及区域协调欠缺加剧了这一类型的威胁。

## 6. 能源与粮食安全

能源与粮食安全一直以来都是维护国家稳定的重要因素。过度依赖能源进口和气候变化导致的农作物歉收，无论是自然灾害还是全球市场波动都意味着其供应链可能中断，并可能对民众造成毁灭性影响。

应对这些非传统安全威胁需制定以人为本的综合性政策，把可持续发展、区域合作与技术能力建设摆在优先位置，而不是仅仅制定传统的防御策略。

## 二、区域与全球层面的非传统安全合作

孟加拉国正面临气候变化、流行病、人口贩卖以及网络安全等一系列非传统安全挑战，需要区域和国际平台合作制定应对策略。

南亚区域合作联盟（SAARC）长期以来一直是灾害管理、卫生安全和环境保护等议题的区域对话平台。南亚区域合作联盟（简称南盟）通过南盟灾害管理中心（SAARC Disaster Management Centre）和区域性的卫生计划等机制，为成员国提供了结构化的合作框架。然而，合作进展受到政治分歧的阻碍，尤其是印度和巴基斯坦之间的政治分歧，限制了南盟在南亚地区开展非传统安全合作的潜力。相比之下，环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议（BIMSTEC）已成为一个功能更强大的平台，它为孟加拉国与南亚东南亚国家开展非传统安全合作创造了条件，这与孟加拉国的战略利益高度一致。<sup>②</sup>

孟加拉国虽然不是东南亚国家联盟（ASEAN）成员，但通过对话和联合救灾演习与东盟伙伴进行接触，同时还与世界卫生组织（WHO）、联合国开发计划署（UNDP）和联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）等机构大力开展合作。这些机构对孟加拉国的支持涉及加强医疗保健系统、气候适应以及刑事司法改革等多个领域。<sup>③</sup>

双边合作也发挥着至关重要的作用。孟加拉国与美国、日本和欧

---

① UNODC, *Trafficking in Persons Report: South Asia Focus 2022*, Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2022.

② Nihar R. Nayak, “BIMSTEC 2024: A New Journey for Vibrant Regional Cooperation”, *India News Network*, Accessed on April 24, 2025, <https://www.indianewsnetwork.com/en/20240721/bimstec-2024-a-new-journey-for-vibrant-regional-cooperation>.

③ UNDP, “Annual Report 2022”, United Nation Development Programme, 2022, <https://annualreport.undp.org/2022/index.html>.

盟成员国等建立了有针对性的伙伴关系，合作重点涉及延缓气候变化、网络能力建设和可持续发展。例如，日本支持孟加拉国沿海地区基础设施的恢复项目，而美国则协助孟加拉国加强网络安全和备灾能力。<sup>①</sup>

这些合作展示了孟加拉国外交的日益成熟，它正扮演着一个通过和平与包容性合作来应对跨境威胁的负责任的地区角色，并迫切期望得到全球认可。

### 三、当前孟加拉国非传统安全合作策略的成效评估

孟加拉国非传统安全合作的有效性受到政治意愿、机制能力和资源分配等因素的制约，尽管已经取得了显著成就，但仍然面临持续的挑战，阻碍着合作目标的顺利实现。

一些成功案例彰显了国际合作所取得的切实利益。例如，孟加拉国与联合国和日本的合作大大改善了备灾工作，通过在沿海地区部署先进的预警系统，有效减轻飓风和洪水的影响，保护了数百万人的生命和生计。<sup>②</sup> 同样，在新冠肺炎流行期间，美国国际开发署（USAID）通过提高检测能力、培训一线卫生工作者和提供关键医疗设备，提升了孟加拉国的应急响应能力。<sup>③</sup>

然而，孟加拉国在区域协调方面仍然面临巨大的挑战。例如，南盟的合作平台经常受到成员国之间政治争端的阻碍，尤其是印度和巴基斯坦之间长期存在的紧张关系。这些地缘政治摩擦经常阻碍决策，并限制了区域合作应对跨境非传统安全威胁的成效。<sup>④</sup> 此外，孟加拉国的许多国内机构缺乏充分实施非传统安全相关项目所需的技术能力和资金。数据缺乏、机构间协调不力和政策分散等进一步加剧了这一问题。

缺乏公众问责机制也影响了非传统安全合作的有效性。许多国际和双边项目在制定过程中没有与当地社区或民间社会组织进行有效接

---

① USAID, “U.S.-Bangladesh Development Partnership”, U.S. Agency for International Development, 2022, <https://www.usaid.gov/bangladesh>.

② UNDP, “Annual Report 2022”, United Nation Development Programme, 2022, <https://annualreport.undp.org/2022/index.html>.

③ USAID, “U.S.-Bangladesh Development Partnership”, U.S. Agency for International Development, 2022, <https://www.usaid.gov/bangladesh>.

④ Sharma Dinesh, “SAARC’s Slow Death: Political Tensions and Missed Opportunities”, *South Asia Journal*, March 2021, <https://southasiajournal.net>.



触，这势必影响项目的透明度，降低公众对此类项目必要性的认知。<sup>①</sup>因此，让当地利益攸关方更加积极地参与到项目中来，有助于增强公众信任，提高实施成效。

另一个值得关注的领域是机构间协调问题。孟加拉国尚未建成统一机制，无法将不同部门整合进一个全面的非传统安全战略中，这导致政策的重叠和效率的降低。例如，灾害管理和救济部（Ministry of Disaster Management and Relief）在灾害管理协调方面发挥了积极作用，但网络安全和能源等其他部门仍然处于孤立状态。

尽管在非传统安全战略领域存在诸多障碍，孟加拉国还是逐步取得了一些进展。孟加拉国正日益积极地参与多个国际论坛，这体现了其加强应对非传统安全威胁的决心。然而，要取得长期成效，孟加拉国就必须加大力度推进体制改革，加强部门间协调，并制定拥有充足资金和战略规划支持的连贯的国家非传统安全政策。

#### 四、孟加拉国临时政府的非传统安全战略

尽管当前的孟加拉国临时政府处于过渡时期，但它仍表达了对加强非传统安全合作的坚定承诺。其政策方向强调连续性、机制弹性和全球参与，以应对气候变化、网络安全和公共卫生等新挑战。

政府关注的重点领域是气候和环境政策的连续性。孟加拉国一直致力于履行其在《巴黎协定》中的承诺。临时政府延续之前的政策，与国际捐助者和机构保持着伙伴关系，继续采取沿海堤防、植树造林和可再生能源开发等气候适应举措。<sup>②</sup>这些措施反映了政府对气候变化的认知：气候变化不仅是一个环境问题，更是一个影响农业、民众生计和人口流离失所的全面安全挑战。

在网络安全和数字治理领域，临时政府推出了几个旨在加强网络净化、保护公共部门网络和促进数字化素养的计划。随着孟加拉国的数字化进程加快，网络安全威胁——从数据泄露到虚假信息泛滥——已经十分突出。政府已开始强化法规监管，推进体制能力建设，预防网络犯罪和保护关键基础设施。<sup>③</sup>

在医疗卫生方面，孟加拉国一直积极参与全球卫生治理的多边倡

---

① Nihar R. Nayak, “BIMSTEC 2024: A New Journey for Vibrant Regional Cooperation”, *India News Network*, Accessed on April 24, 2025, <https://www.indianewsnetwork.com/en/20240721/bimstec-2024-a-new-journey-for-vibrant-regional-cooperation>.

② UNDP, “Annual Report 2022”, United Nation Development Programme, 2022, <https://annualreport.undp.org/2022/index.html>.

③ Bangladesh Digital Security Agency, *Annual Report 2023*, Dhaka, 2023.

议。临时政府已将确保获得基础免疫和促进与世界卫生组织和全球疫苗免疫联盟（Global Alliance for Vaccines and Immunisation, GAVI）等合作伙伴的技术共享列为优先事项。新冠肺炎流行之后进行这样的制度安排，既体现了政府对国家医疗保健系统脆弱性的认知，也凸显了通过国际合作应对公共卫生事件的紧迫性和必要性。

此外，孟加拉国政府继续优先考虑与各个国家、地区和国际组织的外交接触。通过积极参与环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议、南亚区域合作联盟和联合国论坛等平台，临时政府领导层也力图在非传统安全领域中打造孟加拉国负责任的和愿意合作的国际形象。<sup>①</sup> 这些努力表明，临时政府的意图不仅仅是维持现状，更在于积极规划孟加拉国在非传统安全领域的全球角色和长远愿景。

## 五、孟加拉国与中国开展非传统安全合作的前景

中国在非传统安全领域的全球性重要地位日益凸显，这为孟加拉国带来了战略机遇。中国越来越多地将其影响力扩展到气候变化、卫生安全、网络治理和基础设施发展领域，而这些领域与孟加拉国自身的安全需求直接相关。

中国在维护非传统安全领域的形象在过去 10 年中发生了显著变化。中国现在是全球多个气候论坛和疫情应对战略的积极参与者。例如，在新冠肺炎流行期间，中国通过新冠肺炎疫苗实施计划（COVAX）等机制在全球疫苗分配中发挥了关键作用。<sup>②</sup> 此外，根据“一带一路”倡议，中国为那些旨在促进区域互联互通和发展的基础设施项目提供资金，其中许多项目对环境和能源安全具有重要意义。<sup>③</sup>

孟加拉国和中国在非传统安全领域有诸多共同利益。两国都面临着与能源安全有关的一系列挑战，特别是向可持续能源过渡的现实需求。气候适应能力建设是另一个共同关注的问题，孟加拉国容易受到海平面上升的影响，而中国越来越容易受到极端天气事件的冲击。此外，日益增长的网络安全漏洞和虚假信息威胁也促使两国发展安全的

---

① Nihar R. Nayak, “BIMSTEC 2024: A New Journey for Vibrant Regional Cooperation”, *India News Network*, Accessed on April 24, 2025, <https://www.indianewsnetwork.com/en/20240721/bimstec-2024-a-new-journey-for-vibrant-regional-cooperation>.

② WHO, “Coronavirus Disease (COVID-19): Vaccine Access and Allocation”, 2022, [https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-\(covid-19\)-vaccine-access-and-allocation](https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/coronavirus-disease-(covid-19)-vaccine-access-and-allocation).

③ Khatoon, Aasia and Sakeena, “China’s Belt and Road Initiative: An Analysis of Its Role in Global Peace, Development, and Implications”, *Journal of Humanities, Social and Management Sciences*, Vol. 3, No. 2, 2022, pp. 40-61.

数字生态系统，为两国的网络治理合作奠定了基础。

孟中两国在非传统安全领域已经开展了合作。中国资助的孟加拉国南部帕亚拉发电厂是“一带一路”框架下最重要的能源基础设施项目之一。它解决了孟加拉国的电力短缺问题，体现了中国在区域能源安全方面的战略性投入。<sup>①</sup>在新冠肺炎流行期间，中国向孟加拉国提供了疫苗和医疗用品，兑现了其在公共卫生领域的承诺。<sup>②</sup>

此外，对于孟加拉国而言，中国扮演着一个至关重要的角色，因为孟加拉国主要河流之一的贾木纳河正是发源于中国西藏地区。这一地理现实使中国成为讨论跨境水资源管理和更好的水资源共享机制以避免未来水危机方面不可或缺的合作伙伴。<sup>③</sup>

中国还可以在灾害管理领域帮助孟加拉国进行能力建设并开展技术合作。<sup>④</sup>鉴于孟加拉国对洪水和飓风等自然灾害的高度脆弱性，其与中国在预警系统、应急响应机制和弹性基础设施建设方面的合作将提升孟加拉国自身的备灾和重建能力。<sup>⑤</sup>

## 六、孟加拉国的战略意图与未来之路

孟加拉国的各项内政外交政策均体现了其参与区域与全球非传统安全合作的愿望。从参与多边气候问题到制定包容性治理战略，孟加拉国正在成为应对气候变化、网络安全、灾害风险和公共卫生等跨境挑战的有远见的积极行动者。

孟加拉国在非传统安全领域的承诺直接体现在该国在全球论坛上的高层演讲和官方宣言中。包括现任临时政府在内的历届领导人都反复强调气候适应的紧迫性、数字安全的重要性以及抗灾能力建设的重要性。在第26届、第28届及第29届联合国气候大会上，孟加拉国

---

① The Business Standard, “Payra Thermal Power Plant Resumes Production after Two Weeks”, December 31, 2024, <https://www.tbsnews.net/bangladesh/energy/payra-thermal-power-plant-resumes-generation-after-two-weeks-1031116>.

② Asif Muztaba Hassan, “China Swoops into Bangladesh with a Vaccine Deal”, *The Diplomats*, August 24, 2021, <https://thediplomat.com/2021/08/china-swoops-into-bangladesh-with-a-vaccine-deal/>.

③ Roomana Hukil, “Geopolitical Ramifications on the Brahmaputra Front”, *Defence Security Alert*, June 2013.

④ Lina Gong, “Southeast Asia-China Cooperation in Disaster Management in Post-COVID Era”, *Prevention Web*, October 8, 2020, <https://www.preventionweb.net/publication/southeast-asia-china-cooperation-disaster-management-post-covid-era>.

⑤ Asian Development Bank, “Bangladesh Climate and Disaster Risk Atlas: Hazards-Volume I”, December 21, 2021, <http://dx.doi.org/10.22617/TCS210518>.



代表重申了对《巴黎协定》的承诺，强调了国家的脆弱性，并呼吁加强国际气候融资和技术转让。<sup>①</sup> 同样，在联合国和南盟的活动中，孟加拉国一再强调网络治理在地区稳定中的作用。孟加拉国也在采取外交平衡策略，寻求在不与任何主要大国集团结成过于紧密同盟的情况下建立非传统安全伙伴关系。这一战略植根于孟加拉国传统的不结盟外交政策，该政策旨在平等地与包括中国、印度、美国和欧盟在内的所有主要参与者进行接触。通过双边和多边接触，孟加拉国在疫苗外交、数字治理和可再生能源等领域寻求多样化的合作，确保其安全路径不受单一国家主导。<sup>②</sup>

在孟加拉国国内，青年和民间社会组织的参与已成为其非传统安全战略的核心。孟加拉国的《2100 年三角洲计划》（*Delta Plan 2100*）和《气候变化战略和行动计划》（*Climate Change Strategy and Action Plan*）都强调包容性决策和基层参与。由青年主导的气候运动得到了认可，政府也越来越多地鼓励社区参与备灾、数字化技能培训和增强气候意识等活动。此外，孟加拉国将自己定位为可持续发展和灾后重建的典范，以此逐步确立其区域领导地位。孟加拉国在灾害管理，特别是飓风和洪水预警系统方面有着良好的记录，为南亚其他气候脆弱国家提供了专业知识和经验参考。孟加拉国在南亚气候变化领域的领导地位还通过它在气候脆弱论坛（*Climate Vulnerable Forum*, CVF）等平台中的领导地位，以及积极与他国分享经验的做法，得到了进一步强化。<sup>③</sup>

展望未来，孟加拉国大幅提升其在非传统安全领域形象的能力取决于它的战略远见、机制改革和国际合作。通过强化治理框架和参与全球合作，孟加拉国可以在传统军事领域之外制定应对 21 世纪安全威胁的区域对策。

---

① UNFCCC, *National Statements at COP28: Bangladesh, United Nations Framework Convention on Climate Change*, 2023, <https://unfccc.int/cop28>.

② Sayed Mohammad Ali, "Can India Contain Chinese Influence in South Asia?", Accessed on April 24, 2025, <https://tribune.com.pk/story/2536795/can-india-contain-chinese-influence-in-south-asia>.

③ Climate Vulnerable Forum (CVF), *Leadership for Climate Resilience*, Dhaka, 2022, <https://thecvf.org>.

## 非传统安全合作：印度视角

钦塔马尼·马哈帕特拉著 邓蓝译

从本质上讲，人类的行为兼具合作性与竞争性。同样，国家在行为倾向层面也同时具备合作与竞争的属性。国家间的合作有助于催生互信友好关系、实现共同发展，并最终达成共同繁荣的目标。然而，与人类社会类似，国际社会由众多国家构成，这些国家在经济发展水平与军事实力上存在显著差异。这意味着，国家间的关系既可能是互利共赢的平等伙伴关系，也可能演变为激烈竞争甚至冲突对抗的敌对关系。

传统意义上，“安全”的核心被界定为国家抵御外部侵略与内部颠覆的能力。冷战结束后，许多国家开始将更多注意力投向所谓的“非传统安全威胁”，“非传统安全合作”也随之被视为国家安全体系中的重要组成部分。与此同时，国际关系学者也着手重新界定“安全”的概念，提出应超越“以维护国家利益为核心”的传统安全观，从“人的安全”视角理解安全的内涵。

此外，快速的工业化进程、不断深化的全球化趋势，以及各类技术的突破性发明与广泛传播，在推动国际合作的同时，也对“人的安全”与“国家安全”构成了新的威胁。首先，工业化的负面影响与对自然资源的无节制开发，引发了全球变暖、水与空气污染以及频发的自然灾害。由于地理因素的不可控性，没有任何一个国家能够构建起一道“防护屏障”，完全隔绝气候变化、污染或自然灾害带来的不利影响。其次，随着互联网的普及与全球通信技术的发展，无论是实体犯罪还是金融犯罪，都不再受到国界限制，单个国家已无法凭借自身能力独立应对这类问题。换言之，贩毒、武器扩散、国际犯罪、跨境恐怖主义、海盗活动、人口贩卖等一系列问题，均超出了单个国家的管控与打击能力范围。

因此，应对非传统安全威胁离不开非传统安全合作。从某种意义上说，非传统安全合作为不同国家凝聚力量、共同应对威胁提供了合理依据与有利环境。更重要的是，国家间的竞争与冲突也可通过非传统安全合作得到管控。事实上，当存在分歧的各方试图采取“信任建设措施”时，他们就非传统安全领域合作达成的共识，本身就是一种具有公信力的信任建设措施。这种合作能够减少国家间的相互猜忌，

营造积极的互信氛围。

部分非传统安全议题（如气候变化）具有全球性特征，需要全球范围内的协同合作；另一些议题则呈现次区域或区域属性，需要地理上相邻的国家开展深度合作。例如，从拉丁美洲毒品生产地向美国市场的贩毒活动，本质上属于区域层面问题；“金三角”与“金新月”的贩毒网络则主要影响亚洲地区；南亚与拉丁美洲的恐怖主义问题，也多属于区域性挑战。然而，在技术飞速发展、通信即时化的当下，这类安全威胁往往具有全球关联性。因此，尽管区域内国家的合作对于应对此类挑战至关重要，但不应将非传统安全议题简单视为纯粹的区域性问题。

值得重视的是，所有具有全球影响的非传统安全议题，必然会对不同地理区域的国家产生影响；而在全球互联互通的时代，那些看似仅对特定区域产生影响的非传统安全议题，也不再是孤立存在的，同样可能波及其他区域的国家。印度在应对非传统安全挑战时，采取的并非孤立割裂的方式，而是整体性的应对模式。

## 一、应对气候变化

在应对气候变化负面影响所引发的各类问题方面，印度是全球行动的积极参与者。印度政府在气候变化相关谈判中发挥着重要作用，同时也主动签署了《巴黎气候协定》等国际协议，并已提前兑现其在巴黎气候大会上承诺的温室气体减排目标。印度在推广绿色能源领域同样发挥着实质性作用，不仅在国际太阳能联盟中扮演引领角色，也为绿色能源的整体发展提供助力。值得注意的是，印度在缓解此类全球性非传统安全挑战方面的合作，也为南亚地区带来了显著的积极影响。作为治理污染行动的一部分，印度发起了“为环境改变生活方式”的倡议。2021 年 11 月 1 日，印度总理纳伦德拉·莫迪在格拉斯哥举行的《联合国气候变化框架公约》第 26 次缔约方大会（COP26）上宣布了该倡议，发起一场全民运动，倡导“有意识、有节制地利用资源，而非无节制、破坏性地消耗资源”，以此保护和维护生态环境。<sup>①</sup>

印度认为，要保持环境清洁，仅将所有责任压给政府是不够的，还必须让每个个体都认识到环境恶化的危害，并鼓励民众积极践行能

---

<sup>①</sup> Ministry of Environment, Forest and Climate Change, Government of India, “Lifestyle for Environment”, [https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2022-11/Mission\\_LiFE\\_Brochure.pdf](https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2022-11/Mission_LiFE_Brochure.pdf), [https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2022-11/Mission\\_LiFE\\_Brochure.pdf](https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2022-11/Mission_LiFE_Brochure.pdf).

够维护环境清洁卫生的生活方式。<sup>①</sup>

## 二、打击恐怖主义

恐怖主义是另一类需要多国合作应对的非传统安全威胁。长期以来，印度一直是恐怖主义的受害者。斯里兰卡也曾深受其害，直至斯里兰卡政府以强硬手段彻底消灭“泰米尔伊拉姆猛虎解放组织”后，情况才得以改变。如今，巴基斯坦宣称自身也已成为恐怖主义的受害者。当恐怖组织获得国家层面的庇护时，恐怖主义便会成为一项颇具争议且难以应对的威胁。但正如“种恶因，得恶果”，这种威胁最终会以难以承受的方式反噬那些庇护恐怖主义的国家。值得注意的是，2001年9月11日“基地组织”恐怖分子对美国发动袭击后，南亚地区自此成为国际社会关注的焦点。据报道，奥萨马·本·拉登正是在阿富汗的山洞中策划了针对美国的恐怖袭击。九一一恐怖事件引发了全球范围的反恐战争，美国及北约随之对阿富汗展开了长达20年的军事干预。尽管在打击“基地组织”和“塔利班”的战争中，巴基斯坦成为美国的“前线盟友”，但据报道，在美国撤军后，巴基斯坦境内遭遇了各类恐怖袭击。

从印度的视角来看，恐怖组织属于非国家行为体，它们对国家这一制度性实体的存续构成了严重威胁。要应对恐怖主义这一祸患，不能仅将其视为国内或区域性问题，而需要全球所有国家共同参与、开展合作。然而，一旦某些国家出于意识形态目的保护或扶持恐怖组织，打击恐怖主义的工作便会陷入困境，这种威胁也将长期存在，并对受影响国家的发展进程造成冲击。

## 三、推动扶贫减贫

贫困与发展不足是另一项需要各国开展区域合作应对的非传统安全议题。有观点认为，贫困也可能成为恐怖分子招募成员的诱因之一。除此之外，贫困还会破坏社会稳定，削弱国家培育高素质人力资源以推动经济增长与发展的能力。过去10年间，印度政府在国内扶贫工作中取得了显著成效，同时其针对邻国的部分经济政策也为这些国家的减贫事业提供了助力。

---

<sup>①</sup> 根据联合国环境规划署（UNEP）的说法，若全球80亿人口中10亿人在日常行为中践行环保，全球碳排放量或可减少20%，[https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2022-11/Mission\\_LiFE\\_Brochure.pdf](https://www.niti.gov.in/sites/default/files/2022-11/Mission_LiFE_Brochure.pdf)。

印度作为一个发展中国家，目前正致力于在 2047 年成为发达国家的目标，但其提供发展援助的规模尚无法与西方国家相比，也无力推出类似中国共建“一带一路”那样的项目。中国投入数千亿美元，在众多国家建设多模式、多领域的基础设施。尽管如此，印度仍以自身力所能及的方式，为南亚地区互联互通基础设施建设提供了数额可观的资金支持与工程技术援助。观察家研究基金会的特别报告显示，印度已与斯里兰卡、尼泊尔、孟加拉国及缅甸共同启动了逾百个涉及公路、铁路、航空及海运港口互联互通的项目。此外，印度还向孟加拉国、马尔代夫、斯里兰卡和尼泊尔提供了数十亿美元的信贷额度。尽管这些努力在规模上远不及发达国家，但无疑是印度为邻国减贫事业作出贡献的具体体现，也可被视作非传统安全合作的实践案例。<sup>①</sup>

#### 四、应对自然灾害

灾害管理是印度在南亚推动非传统安全合作的又一关键领域。印度政府针对南亚各类自然灾害迅速采取应对行动，得到了区域内各国及国际社会的认可与赞誉。当邻国遭遇灾害时，印度往往是首个伸出援手的国家。无论是尼泊尔的地震、马尔代夫的饮用水短缺、斯里兰卡的海啸，还是孟加拉国与缅甸的飓风灾害，印度都率先快速响应，以缓解当地民众的苦难。

举几个近期的案例：2025 年 3 月，印度启动“梵天行动”（Operation Brahma），为缅甸地震灾民提供多方面支持，包括派遣搜救队、提供人道主义援助、救灾物资及医疗援助。<sup>②</sup> 2025 年 7 月，印度总理纳伦德拉·莫迪访问马尔代夫期间，马尔代夫总统赞赏“印度承诺在马尔代夫面临任何危机时，都会成为首个响应者”。<sup>③</sup> 此外，2025 年 7 月孟加拉国发生空难后，印度迅速派遣烧伤专科医生团队，为遇难者家属及伤者提供医疗支持。<sup>④</sup>

① “Special Report, No. 248: A Decade of Neighbourhood First: Perspectives from South Asia”, <https://www.orfonline.org/public/uploads/posts/pdf/20250211174325.pdf>.

② Ministry of External Affairs, Government of India, “Press Brief on Operation Brahma”, April 1, 2025, [https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/39317/Press\\_Brief\\_on\\_Operation\\_Brahma\\_2000\\_Hrs\\_April\\_01\\_2025](https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/39317/Press_Brief_on_Operation_Brahma_2000_Hrs_April_01_2025).

③ Prime Minister’s Office, Government of India, “Prime Minister meets the President of Maldives”, July 25, 2025, <https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2148655>.

④ Ministry of External Affairs, “Urgent Medical Support for Burn Victims in Bangladesh”, July 22, 2025, [https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/39816/Urgent\\_Medical\\_Support\\_for\\_Burn\\_Victims\\_in\\_Bangladesh](https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/39816/Urgent_Medical_Support_for_Burn_Victims_in_Bangladesh).



南亚地区每年都会遭遇洪水、飓风、台风等自然灾害，有时还会发生地震甚至海啸。无论与邻国的政治关系如何，印度都认为向邻国提供帮助符合自身利益。区域内各国在非传统安全领域开展合作，对于维护地区和平、保障经济稳定及管控双边冲突至关重要。部分非传统安全领域的议题看似具有人道主义属性，但实际意义远不止于此。例如，在新冠肺炎传播期间，印度为维护公共卫生所做的贡献，以及向邻国免费提供疫苗的举措，无疑值得称赞，但这并非单纯出于同情或同理心。所有国家都需在该领域推动非传统安全合作，因为疫情传播不受地理边限制。

此外，其他类型的非传统安全威胁还会导致人口流离失所，引发大规模非法跨境移民。这种大规模移民无论对移民输出国还是接收国而言，都无益处。如果各国能在非传统安全领域开展合作，将能实现所有国家的共赢。

## 五、结语

为应对传统安全威胁，各国已采取多项举措，包括缔结军备控制协议、组建同盟以维持权力平衡、通过贸易与投资协议与他国建立积极关系，以及推动民间交流以增进相互理解。如今，各国建立相关机制以促进非传统安全合作的时机已然成熟。

总体而言，此类非传统安全合作多基于双边协议，或由较具实力的国家向小国提供单边支持。现有的区域组织（如南亚区域合作联盟）或许会致力于推动非传统安全合作，但当区域组织陷入运转失灵的状态时，非传统安全合作也会随之受阻。

对于所有南亚国家而言，或许有一点亟需达成共识：尽管存在政治与战略分歧，或是相互猜忌，但各国仍需超越这些障碍，开展具体的多边合作，以应对国家安全面临的非传统威胁。绝大多数非传统威胁均无法由单个国家独立解决，而这些问题的解决将使所有国家受益。

国家作为政治实体，在全球秩序中依然具有合法性与重要性。无论是非国家行为体，还是自然灾害，只要对国家主权构成威胁，各国就必须开展相互合作，维护秩序与和平，并为实现繁荣创造条件。

## 印度与中国：亚洲伙伴关系迈向新的 区域安全合作与可持续发展

丽都·阿格瓦尔著 郭穗彦译

亚洲通过区域性的经济文化网络相互联接，这个地区贸易、商品和人员的跨国流动已为历史见证。亚洲各国致力于通过发展多元化的区域一体化模式来构建独特的区域认同，借助多边机制建立经济、文化及政治对话。区域内各个国家已经建立起了贸易伙伴关系，各国参与全球供应链的生产网络并形成了经济上的相互依存。当这些国家通过区域网络开展合作时，不仅为构建新的伙伴关系提供了制度与结构性框架，更是创造了新的发展机遇，并促使各国共同应对在全球及国内层面的挑战。亚洲各国共同面临着气候变化挑战，亟需可再生能源计划以及保障水资源与卫生安全等，加强互联互通的合作关系就显得尤为重要。

印度和中国是亚洲的两个邻国，地理上相互毗邻，且都致力于经济发展与繁荣。印度在“东向行动政策”（Act East Policy）框架下，在其东北部地区启动了多个发展计划。这些发展计划聚焦基础设施建设、区域和国际互联互通项目，以及应对气候变化、贸易和民生等问题。此外，印度还启动了多项区域倡议，旨在构建印度与南亚和东南亚邻国经济体区域一体化的新模式。

### 一、印度的发展计划

“印度国家公路发展计划”（Bharatmala Pariyojana）是印度最雄心勃勃的公路发展项目。这个项目于 2017 年启动，计划建设 34800 千米的国家高速公路，是印度规模最大的道路发展项目之一。该项目计划通过经济走廊、物流园区以及边境公路等设施将印度各邦连接起来，以提高全国的货运效率和提升道路连通性。其重点是通过提高现有走廊的效率和开发多式联运物流园区来改善东北部地区的连通性。这个项目的目标是通过发展关键基础设施，如经济走廊、公路、水路等，提升印度全国的货运和客运效率。印度首个多式联运物流园区已经在阿萨姆邦的乔吉霍帕（Jogighopa）开工建设，这将重塑物流、仓储、货物运输、清关、停车、登机和住宿等服务，从而使阿萨姆邦成为印

度东北地区的物流枢纽。“总理国家多式联运总体规划”（PM Gati Shakti）是印度政府为助力全国建设无缝多式联运网络以促进经济增长和可持续发展而推出的另一项重要举措。该举措的主要组成部分包括铁路、公路、港口、水路、机场、公共交通和物流等。

“印度国家公路发展计划”由中央政府资助，要在全印度建设一个由道路、公路和高速公路组成的综合网络。与此相呼应的阿萨姆邦公路发展计划（Assam Mala）是要在该邦建设约 1000 千米道路和一条高速经济走廊。印度还专门在阿萨姆邦首府高哈蒂成立了东向行动政策事务局（the Act East Policy Affairs Department），探索扩大市场准入和推进东向行动政策顺利运作的方式。印度中央政府和阿萨姆邦政府还联合采取了一些重要举措，改善营商环境和吸引周边国家投资。2018 年举行的“阿萨姆邦投资大会”（Advantage Assam Meet）、2019 年召开的首届全球投资者峰会（the First Global Investor's Summit）和印孟利益相关方会议（Indo-Bangladesh Stakeholders' Meet）都旨在吸引地区投资。2017 年，日本启动了孟加拉湾—印度东北部工业价值链（Bay of Bengal-North East India Industrial Value Chain），以促进这个地区的贸易和商务活动。在新德里最近举行的东北振兴投资者峰会（Rising North East Investor's Summit）开幕式上，有人提出：东北部地区不是印度的边缘地带，而是其战略和数字前沿；东北部地区是一个“政策与机遇相遇、自然与网络相遇、遗产与超链接相遇”的地区。在峰会上，莫迪总理宣布投资 4300 亿卢比，将该地区定位为新的经济支点。印度东北部正在迅速进行数字化转型，凸显其作为印度国家战略和技术前沿的关键作用。人工智能和 5G 技术在印度东北部已付诸实际应用，巴什尼（BHASHINI）项目将覆盖特里普拉邦，提供 22 种语言的人工智能实时翻译，以改善当地治理。特里普拉邦南部的芬尼河（River Feni）上已建成印孟友谊桥（Maitri Setu），连接印度特里普拉邦和孟加拉国吉大港，以便将货物从吉大港港口运往印度东北部。特里普拉邦与孟加拉国之间的阿加尔塔拉（Agartala）—阿卡乌拉（Akhaura）铁路线已经开通。印度东北部第一所全印度医学科学学院（All India Institute of Medical Sciences, AIIMS）已投入运营，还有九所新的医学院也已建成。此外，印度东北部还新建了两所印度信息技术学院（Indian Institutes of Information Technology, IIIT）。

2008 年签署的加拉丹多式联运项目（Kaladan Multi-Modal Transit Transport Project, KMMTTP）是印度“东向行动政策”下的一项战略举措，其主要构想是将印度东部的加尔各答海港与缅甸的实兑港连接

起来，并进一步将其与米佐拉姆邦相连，从而整合海运、河运和陆运。阿萨姆邦博吉比尔大桥（Bogibeel Bridge）的建成显著提升了连通性，并为货物和人员的快速流动提供了便利。这样的基础设施升级能进一步促进贸易、旅游和投资发展。此外，一些社区还推出了民宿计划，重点向泰国、老挝和缅甸等邻国展示共同的文化联系。印度铁路公司还推出了一列名为“印度荣耀列车”（Bharat Gaurav Train）的旅游专列，这趟专列的路线覆盖了印度东北部的主要旅游景点，包括阿萨姆邦的高哈蒂、西瓦萨加尔（Sivasagar）、卡齐兰加（Kaziranga）和那加兰邦的科希马、梅加拉亚邦的西隆等。2021—2022 年，锡金邦和阿萨姆邦建成了新机场。另一项重大进展是，塔塔集团计划在阿萨姆邦贾吉罗德（Jagiroad）投资 2700 亿卢比建设一座新的半导体工厂，该计划已于 2024 年初获得中央政府批准。这将改变整个印度东北部地区的产业格局。

然而，印度东北部还面临着气候变化和农业可持续发展的挑战。该地区土地资源丰富且肥沃，能种植水稻、茶叶、香料、水果、橡胶、黄麻和蔬菜等多种作物，是重要的农产品来源地。阿萨姆邦的茶叶产量全国排名第一，特里普拉邦则是印度第四大橡胶生产邦。然而，根据 2021 年气候脆弱性指数，印度东北部的阿萨姆邦是气候最脆弱的邦。这种极端脆弱性是由多种因素造成的。研究表明，阿萨姆邦以及整个东北部的山体滑坡频率正在增加，且可能进一步恶化。阿萨姆邦所经历的土壤侵蚀程度远超其他任何邦。在这个地区约有 181 家大中型工业企业，其中 70% 以上位于阿萨姆邦。这些企业大多为资源型产业，如石油、天然气和木材等。茶叶在阿萨姆邦的经济中发挥着至关重要的作用。梅加拉亚邦拥有丰富的石灰石资源和可观的天然气储量，这些资源足以支撑起一个中型水泥厂的发展。此外，还应开发该地区巨大的水电资源以助力当地产能提升，稳定和优质的电力供应将为制造业扩张提供重要动力。

## 二、可再生能源开发

《印度经济调查》中强调中国在全球制造业和能源转型生态系统中所占据的主导地位。为了推动制造业的发展，印度必须融入全球供应链，因此融入中国主导的供应链是不可避免的趋势。印度必须在完全依赖进口还是部分通过中国投资来实现这一目标之间做出选择。

在过去 10 年间，全球太阳能光伏电池（PV）制造产能逐步从欧洲、日本和美国向中国转移。2022 年，中国拨款 5460 亿美元用于太阳能

和风能、电动汽车以及电池技术的各项投资。同样，印度国家水力发电有限公司（NHPC Limited）目前正在加大力度开发卡夫达可再生能源园区（Khavda Renewable Energy Park），预计耗资 84.7 亿卢比。这个项目位于古吉拉特邦的卡夫达，建成后将成为全球最大的太阳能园区。预计该项目第一年将发电约 4.73 亿千瓦时，助力印度实现清洁能源目标。该项目预计将于 2025 年底投入运营，彰显印度对大规模可再生能源基础设施和能源转型的坚定承诺。

除此之外，中印两国在可再生能源、半导体、高层建筑和重型工程以及数字技术等领域也拥有巨大的合作空间。印度的半导体制造业仍处于非常初级的阶段。在 2015 年印度总理访华期间，两国发表了《印中关于气候变化的联合声明》，双方均强调其伙伴关系是“互惠互利的”。双方承诺加强气候政策对话以及多边谈判，并将致力于在清洁能源技术、能效、低碳城市化和气候适应等领域开展务实合作。

作为中国的邻国，印度可通过增加基础设施投资和经济合作，从中国的发展中受益。印度需要创新性地统筹经济增长与社会发展。公路、航空和铁路网络等实体基础设施的发展，扩大了在教育、文化和政治层面开展交流的需求。在全球范围内，我们面临着诸多挑战，包括维持经济的高速增长、确保民生的可持续性、应对气候变化以及保持金融市场的稳定。中国高度繁荣的经济模式，尤其是在提高人民生活水平、帮助其摆脱贫困方面的表现，一直深深吸引着南亚各国。中国提出三大全球倡议，这些倡议不仅涉及教育、语言和媒体，还涵盖援助、投资和基础设施等发展项目。中国已成为“全球南方”国家中重要且有影响力的国家，能够通过文化融合，与“全球南方”国家建立新的亚洲团结。在最近举行的东盟—中国—海合会峰会联合声明中，中国将经济合作、粮食安全、气候适应和数字互联互通列为多边主义的基本支柱。亚洲需要构建一个基于对多边非传统合作网络深刻理解的区域秩序。

正如中国国家主席习近平所说：“明者因时而变，知者随事而制。”形势在发展，时代在进步。我们需要跟上不断变化的环境和时代发展的步伐。我们相信在亚洲倡导共同、全面、合作、可持续的安全是十分必要的。我们需要创新安全理念，建立新的区域安全合作架构，共同构建一条共享共赢的亚洲安全之路。中国云南省与印度东北部地区地形相似，印度可以借鉴云南省在基础设施建设、贸易伙伴关系构建，特别是可再生能源项目和绿色倡议方面的经验，实现双方的相互学习和共同发展。这将有助于印度和中国在“全球南方”地区共同发出强有力的声音。



## 非传统安全挑战：尼泊尔及区域合作日益关注的问题

卡尔扬·拉吉·夏尔马著 郭穗彦译

传统意义上的安全概念长期以来一直与军事防御、边界保护和维护国家主权相关。然而，在现代社会，安全威胁已从传统的战争领域扩展到更广泛的领域，包括网络犯罪、环境退化、经济动荡、公共卫生危机和恐怖主义等。对于尼泊尔这样的国家而言，这种转变要求重新评估安全战略。尼泊尔位于中国和印度这两个全球大国之间，不仅需要应对传统安全关切，还必须应对危及国家稳定与发展的非传统安全威胁。

### 一、地缘政治格局变化中的尼泊尔安全态势

历史上，尼泊尔的安全政策以国家为中心，侧重于维护政权稳定和领土主权。自 1769 年普利特维·纳拉扬·沙阿（Prithvi Narayan Shah）国王统一尼泊尔以来，该国一直优先考虑保护其边界免受外部威胁，特别是来自南部的英属印度的威胁。尼泊尔位于印度和中国之间，其地缘战略位置使其成为区域安全动态中的重要参与者，且需具备谨慎的外交和战略远见。

在 21 世纪，尼泊尔面临着更为复杂的安全格局。中国和印度作为全球经济与军事大国的崛起加剧了区域竞争，使尼泊尔成为地缘政治利益的焦点。此外，尼泊尔内部的脆弱性，包括社会经济不平等、高失业率、环境风险和技术基础设施薄弱等问题都加剧了其安全关切。面对网络犯罪、人口贩运、气候变化和跨国犯罪等非传统安全威胁，也需要创新应对措施和区域合作。

### 二、日益增长的网络犯罪与信息技术安全风险

当今最紧迫的非传统安全威胁之一是网络犯罪。随着尼泊尔数字互联互通的推进，与网络威胁相关的风险（包括黑客攻击、数据泄露、金融欺诈和虚假信息宣传等）已显著增加。网上银行、电子政务和数字支付系统的扩展，使尼泊尔容易受到网络攻击，进而可能危及国家安全和经济稳定。

缺乏网络安全基础设施、数字素养不足以及执法能力有限进一步加剧了网络犯罪和信息技术相关风险。网络犯罪不仅影响个人和企业，也对国家机构构成严峻挑战，并对国家安全造成潜在破坏。通过加大在技术领域的投入，对相关法律进行改革，以及加强能力建设等措施来完善尼泊尔的网络安全框架，对于应对这些日渐凸显的威胁至关重要。

### 三、尼泊尔应对非传统安全威胁的政策措施

迄今为止，虽然尼泊尔尚未制定应对非传统安全威胁的整体国家战略，但在面临诸多非传统安全威胁时，尼泊尔也会针对特定领域和特定问题采取一系列法律和机制性的措施。然而，尽管这些措施意义重大且出于善意，但因缺乏总体框架而在应对能力上存在局限性，致使其执行效果达不到预期。

例如，在降低灾害风险方面，尼泊尔政府于2017年通过了《灾害风险消减与管理法案》（*Disaster Risk Reduction and Management Act*），从而建立了一个三级治理体系，通过联邦、省和地方灾害管理委员会来监督灾害预备、响应和恢复工作。不幸的是，该体系未能将资源平等地分配给农村和城市中的一些地区，因而阻碍了备灾工作。同时，预算瓶颈、人才短缺以及机构间协调不力等问题制约了抵御灾害能力的充分发挥。这些因素削弱了尼泊尔灾害管理体系的有效性及其覆盖范围。

同样，在气候与环境安全方面，尼泊尔已签署了包括《巴黎协定》在内的多项国际协定，并制定了本国的《国家气候变化政策》（*National Climate Change Policy*）。森林与环境部负责牵头推进这些政策的落地，但缺乏强制执行的权限，导致这些政策法规在执行过程中常常被忽视。此外，基础设施开发项目，特别是水电和交通基础设施项目在获批时，往往缺乏强制性的环境影响评估，这使当地环境和民众生活面临巨大风险。

在网络安全领域，尼泊尔的机制性建设仍处于起步阶段。目前已起草了一份《国家网络安全政策》（*National Cyber Security Policy*）草案，但尚未获得内阁批准。国家信息技术中心（National Information Technology Centre, NITC）在保护政府IT基础设施方面作用有限，且缺乏应对未来大规模网络威胁的能力。尼泊尔电信管理局（Nepal Telecommunications Authority, NTA）对电信和互联网空间的监管主要针对服务提供商，在数据保护、违规通报或关键基础设施安

全方面几乎无所作为。此外，尼泊尔公共部门的网站和信息系统经常被攻破，这导致在法律体系中几乎没有法证调查或追究责任的可能性。

在疾病、传染病应对方面，尼泊尔卫生与人口部（Ministry of Health and Population）重新修订了公共卫生安全相关程序，对“应急准备”的定义做了调整，纳入了事后风险管理流程，例如建立“流行病行动中心”（Pandemic Operations Centre）以及进行一定程度的必需医疗物资储备。然而，尼泊尔的医疗基础设施（特别是在加德满都谷地以外地区）仍然缺乏，重症监护室（ICU）床位、训练有素的医疗保健人员和疾病监测系统都严重短缺，使该国易受疫情暴发的影响。

在应对人口贩运和跨国犯罪方面，2007 年颁布的《人口贩运与运输（管制）法》[*Human Trafficking and Transportation (Control) Act*] 中有所规定。执法机构在比尔根杰（Birgunj）和尼泊尔根杰（Nepalgunj）等边境地区开展逮捕人口贩运者的零星行动。然而，系统性执法障碍依然存在，尤其是执法部门必须依赖有限的人力和财力资源，且受制于与印度执法机构合作的能力，以及来自地方机构的政治影响。

尼泊尔已经开展了一系列旨在提高灾害认知与准备、气候变化适应以及提升公众意识的教育活动。这些教育活动的资金大多来自捐助，虽然确实起到了一定的教育效果，但往往是短期的，并受地域限制且可持续性差。

在应对非传统安全问题方面，尼泊尔的政策环境正在逐步改善。尽管如此，目前仍缺少有效的协调机构和机制来处理多边问题，执行体系存在不一致性，且资金主要依赖于外部捐助。这些因素凸显了尼泊尔迫切需要一个既可行又连贯的国家安全机制。

#### 四、尼泊尔与中国在信息技术和网络安全领域的合作

尼泊尔和中国已在非传统安全领域开展合作，但这些合作领域十分有限，主要集中在技术合作、基础设施和灾害应对方面。

网络安全和数字基础设施一直是尼中合作最活跃的领域，部分原因是这对两个国家来说都是新领域。2016 年，尼泊尔和中国通过热苏瓦加迪（Rasuwagadhi）连接了第一条光纤，这意味着尼泊尔有了第二条互联网连接，从而减少（或转移）了在互联网连接上对印度的依赖。数字选择多元化能使尼泊尔受益，但由于技术和其他一些问题，这条唯一来自中国的互联网连接仍然不稳定，互联网流量几乎总是默认回流到印度网关。

在网络安全方面，一方面，中国试图在互联网使用的各个方面扩大对尼泊尔的技术支持并形成多个协议，但到目前为止两国尚未达成正式的双边协议。大多数合作协议都是非正式的，例如华为和中兴与尼泊尔电信技术公司有业务合作，他们在中国培训尼泊尔代理，另外还有一些特定主题的培训班，就数字取证和网络清洁等开展培训活动，但这些活动都还没有形成体系和机制。另一方面，尼泊尔的国家网络防御机制仍处在发展期，而中国也还未提出对此进行协助或参与其中。对于尼泊尔来说，建立一个高级别的、正式的政策流程，并在此框架内进行网络安全联合工作，仍需一段时间。

相比之下，在应对紧急情况时，尼中两国合作的组织性更强。例如，2015年尼泊尔地震后，中国派遣了搜救队并提供了设备。自那时起，中国持续提供诸如用于测绘的无人机以及救援车辆等。尼中双方还进行过一些小规模的联合演习，例如2019年举行的一次针对山体滑坡的小规模联合演习，但两国间还没有真正的大规模合作或定期合作。除了应对灾害以外，目前尼中两国还没有形成长期规划的机制化合作途径。

在卫生合作方面，新冠肺炎感染极大地推进了双方的合作关系。在第二波病情暴发之后，中国向尼泊尔提供了个人防护装备（PPE）、疫苗和氧气瓶等急需物资。但是，这个领域同样也没有形成两国协调机制或任何正式的长期健康安全计划或合作计划。尼泊尔与中国也还未签订关于疾病监测或协调流行病应对的双边协议。

中国的共建“一带一路”也涉及一些与非传统安全相关的技术/数字项目。例如，中国计划在加德满都和博卡拉打造“智慧城市”，多家总部位于中国的人工智能和监控公司将参与。然而，这些项目也引发关于透明度的疑虑：这两座城市的民众缺乏对智慧社区技术的了解，并对数据存储地点存在担忧。地方官员可能对技术如何运作和数据存储在哪里知之甚少。这意味着，如果没有完善的法律框架，他们就不能清晰分辨公民应承担哪些责任。

不过，尼中两国在人工智能、云数字治理方面仍有巨大的合作空间。例如，像深度求索（DeepSeek）这样的中国人工智能公司已经开始与尼泊尔的机构探讨建立合作伙伴关系。尼泊尔的一些大学对将人工智能应用于灾害预报或监测交通流量以实现最优管理的联合研究项目表示感兴趣。但是所有这些想法也仍处于非常早期的阶段，也都尚未签订合同。

在气候监测、人口贩运或跨境环境保护等方面，尽管尼中两国有相似的生态系统和迁徙模式，但目前仍然几乎没有达成合作。这些

在未来可能会成为两国潜在的合作领域，但目前都还不是双方关注的焦点。

总体而言，尼泊尔和中国在非传统安全问题上有着积极的合作，但合作程度不深。大多数合作是通过基础设施建设项目、技术公司或短期援助开展的。尼中双方还没有形成整体战略，因此也就缺乏长期合作的平台。在这些合作中，尼方通常是接受援助的一方，中方通常是这些项目的发起方，且通过中方机制提供支持。若尼泊尔和中国希望在非传统安全领域建立更全面、更平衡的合作关系，尼泊尔必须制定一项全面的非传统安全国家战略。这样，尼泊尔才能与合作伙伴进行协商，达成全面的合作协议，而不是仅仅基于单个项目进行合作和支持。

## 五、尼泊尔关于非传统安全的愿景与战略展望

未来，尼泊尔的非传统安全应对路径需要从根本上改变当前碎片化、部门化的应对模式。目前，网络威胁、灾害风险、公共卫生和环境治理的机构职责由不同的部委和部门管理，并且缺乏有效的跨机构协调工具。这种部门化的应对方式阻碍了尼泊尔对复杂的和跨部门威胁的响应能力，如多重灾害、在灾害紧急情况下引发的网络威胁，以及气候变化引发人口流离失所等。

尽管尚无统一的非传统安全国家战略，但尼泊尔的政策制定者和政策顾问们已日益认识到其必要性。尼泊尔已经就建立非传统安全治理工作组或协调机构进行了初步讨论，这将有助于识别风险、提供国际协调、发布早期预警并在国家层面制定应急计划管理（Contingency Plan Management）。目前机制和机构改革的政治倾向还存在不确定性，但无论是在政府官员层面还是专家层面，对机制重组的必要性已形成共识。

全球网络安全风险正在加速，但与此同时尼泊尔在数字取证、网络防御和人工智能/机器学习的监管等技术领域存在严重的人才缺口。尽管尼泊尔已开始投资数字基础设施建设，但尚未制定长期战略以留住人才并防止其网络安全专业人才被吸引去海外就业。在这一领域构建保护国家基础设施和公共数据的机构能力十分重要。

在应对气候和灾害的韧性方面，一些地方政府在使用卫星产品联结地方预警系统方面取得了一些进展。尽管这些实践具有创新性，但仍处于孤立状态，且需要由捐助项目来资助。未来，尼泊尔需要开发一个全国性的综合风险管理平台，纳入气象数据、基础设施脆弱性评



估和风险暴露指标。这种系统层面的整合将提供预案设计和规划，并缩短危机事件的响应时间。

从区域角度看，尼泊尔在非传统安全方面的外交政策姿态会变得非常重要。虽然尼泊尔与印度和中国开展共同合作在政治上比较敏感，但三国在卫生、环境和网络风险等领域面临着共同的非传统安全威胁。这将为尼泊尔倡导建立区域预警系统、数据交换和联合响应机制提供一个机遇。南亚区域合作联盟（SAARC）和环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议（BIMSTEC）下的现有平台应为此类互动提供机会，但对尼泊尔而言，这需要与现有区域机制加强互动，阐明国家立场并提出技术方案。

从战略上讲，尼泊尔必须改变其对安全概念的认知。仅通过军事防御和边境管理这个非常狭隘的视角来思考安全问题是不够的。拓展安全的概念，就要将数据治理、公共卫生准备、生态保护和社会经济稳定纳入国家安全的范畴。这种范式转变将催生新政策工具、新型专业知识、新资金支持机制和新的治理机制。

尼泊尔的这些工作也并非从零开始，已经有了一些务实的开端：地方层面的尝试、有执行力的技术官僚人才，以及来自社会和多边机构的零星资金和支持。问题不在于缺乏要素，而在于形成一个合法的、可持续的由国家来驱动的系统，它能够超越短期项目或选举承诺，提供长期的基础性支撑。尼泊尔非传统安全议程的下一阶段进展将依赖于政府能否将愿景落实成制度、能否跨领域协调，以及能否在协调分层互动和叠加性漏洞方面保持发展的势头。

## 六、结语

随着非传统安全威胁的不断演变，尼泊尔必须采取积极主动的战略方法以维护其国家利益。网络安全、气候变化、社会经济稳定和区域合作这些内容都必须在尼泊尔的安全框架中提升到优先等级。加强与中国、印度和其他国际伙伴的合作，可为尼泊尔提供有效应对这些挑战所需的资源和技术支持。通过整合创新解决方案、投资数字基础设施以及加强区域合作，尼泊尔能够在面对新安全威胁时，构建一个更有韧性和更安全的未来。

## 全球安全倡议：建设“人人安全”的世界

穆罕默德·伊尔凡·沙扎德著 任佳译

当今世界面临着众多传统与非传统安全挑战。在传统安全领域，战争与武装冲突首当其冲。自 2022 年 2 月爆发的乌克兰危机已进入第三个年头，造成双方军事人员和平民大量伤亡，数百万人被迫离开家园，财产、基础设施以及公共服务设施遭到严重破坏，经济损失达数十亿美元。在长期追求和平的中东地区，以色列目前的行动严重破坏了狭小的巴勒斯坦加沙地带，并在黎巴嫩造成了巨大破坏。自 2023 年 10 月 7 日起，不到一年半的时间里，约有 45000 人在被占领的巴勒斯坦土地上失去了生命。这场在中东地区蔓延的极度危险的冲突，仍在当地持续肆虐。

除了上述两个显著的破坏性冲突案例之外，一些低强度冲突同样给亚洲、非洲以及拉丁美洲的国家和人民带来了挑战。大规模杀伤性武器（WMDs）的数量持续攀升，相互保证毁灭（MAD）的威胁正从地球蔓延至外太空。这便是当前世界的现实。

在非传统安全方面，主要的挑战来自全球变暖和气候变化，与此紧密相关的问题包括令人担忧的水资源短缺、洪水肆虐以及粮食安全。对地球上近 2/3 的国家而言，能源安全同样至关重要。技术进步一方面显著改善了数亿人的生活，另一方面却在数字领域催生了新的威胁。从安全的角度审视，当今世界既处于历史上技术最先进的时期，也可能是有史以来最危险的时刻。

鉴于上述问题，全球有必要在现有的国际安全架构之上提出更有效的解决方案。

### 一、全球安全倡议的提出及其核心内容

中国国家主席习近平在 2022 年 4 月 21 日的博鳌亚洲论坛（Boao Forum for Asia）上提出了全球安全倡议（GSI），强调共同、全面、合作和可持续安全的愿景，反对冷战思维、集体政治和集团对抗。这不仅仅是一个理念或构想，在博鳌论坛上提出这一倡议后的 10 个月内，中国的相关机构就发布了《全球安全倡议概念文件》。该文件着重强调了以下几点原则：“尊重所有国家的主权和领土完整”“恪守《联

联合国宪章》的宗旨和原则”“认真对待所有国家的合理安全关切”“通过对话和协商和平解决国家间的分歧和争端”，以及“维护传统和非传统安全”。

除了这些承诺之外，这个概念文件还概述了 20 项优先合作行动。这些优先行动要点涉及“传统安全领域，例如促进国际和地区热点问题的政治解决，在联合国框架下维持和平行动，维护核不扩散机制和常规军备控制”。不仅如此，它还涵盖了气候变化、信息、生物安全、外层空间、人工智能和公共卫生等非传统安全领域。在回应国际社会最突出、最紧迫的安全关切的情况下，中国提出了具体的行动计划，反映了中国在维护世界和平与全球安全方面的责任和勇气。

这一概念文件最终也确定了在全球层面推进安全倡议五个主要平台和机制，具体包括：第一，发挥联合国及其有关委员会和安全理事会的作用。第二，利用上海合作组织（SCO）、金砖国家等集团的力量，并将更多的发展中国家纳入其中。第三，举办全球安全倡议高级别活动。第四，组织中非和平与安全论坛、中东安全论坛、北京香山论坛、全球公共安全合作论坛等国际对话平台。第五，建立更多的国际交流平台与合作机制，以应对安全挑战。

《全球安全倡议概念文件》对全球安全倡议主要内容的阐述与当今世界面临的复杂挑战相契合，并提出了一项实用且具有前瞻性的议程。

## 二、全球安全倡议与当今世界的回应

审视全球安全倡议的核心内容，我们不难发现其关键贡献在于逐步消解了广泛存在的“冷战”心态。因此，全球安全倡议可以被认为是一种新型国际关系概念的开端，是包容的，而不是排他性的。这实际上是一个中国与世界互动的新方式。

正如《全球安全倡议概念文件》所阐述的那样，中国无意构建任何新的平行全球的架构。中国将联合国及其宪章视为核心，并呼吁世界各国确保这个自 1945 年以来就存在的框架始终有效地、明智且审慎地存在，以适应时代变迁和趋势发展的需求。巴基斯坦前参议员穆沙希德·侯赛因·赛义德（Mushahid Hussain Syed）指出：“这一倡议源于中国对命运与共、不可分割安全概念、《联合国宪章》、国际法以及和平共处五项原则的坚定信念，这与冷战时期的零和博弈心态形成了鲜明对比。”

全球安全倡议强调，在应对全球安全挑战方面，世界主要国家应

当承担与其规模和能力相匹配的责任。在这方面，中国不回避承担必要的责任。此外，全球安全倡议强调尊重各国主权，无论国家大小、强弱、贫富，在致力于实现持久全球安全的过程中，必须考虑所有国家的安全关切。这是一种真正的全球性、包容性和双赢的策略。没有哪个国家会被遗漏，这是全球安全倡议传递的明确而坚定的信息。该倡议还强调了关注全球热点问题的重要性，以及防止局势失控的必要性。

全球安全倡议虽然紧凑，但内容清晰且简洁。它在传统和非传统安全领域都有相应的重点。一方面，大规模杀伤性武器（WMD）持续对全球民众构成威胁；另一方面，国际社会也在探索应对新型挑战的方法。全球应当感激中国为发展中国家的民众提供了 5000 个培训名额，这也是全球安全倡议的一部分。实际上，这象征着在领导世界解决多维度安全问题方面，发展中国家的地位正在提升。

中国并未仅停留在理念和概念层面。北京已经成立了一个专门的智库，致力于研究全球安全倡议的深远意义，并开始追踪首个进度报告的实施情况。迄今为止，全球安全倡议已获得国际社会的广泛共识，并在维护世界和平与稳定方面取得了显著成果，持续推动了全球安全合作的深化。首份进展报告揭示了令人振奋的趋势：在过去的两年中，全球安全倡议赢得了来自 100 多个国家、地区以及国际组织的广泛支持和赞誉，其核心理念已被纳入超过 90 个双边协议中。这无疑证明了世界各国对全球安全倡议的承诺和潜力的认可，并期待该倡议在未来几年能够取得积极成效。

### 三、结语

一些发达国家仍然沉浸在它们是世界领导者的错误观念中。实际上，没有任何人或地区能够独占世界。因此，全球安全倡议并非孤立存在，而是融入了一个更广泛、更全面的思想和倡议体系之中。“人类命运共同体”、共建“一带一路”、全球发展倡议、全球文明倡议以及其他众多创新理念，都是这一体系的重要组成部分，它们满足了当今世界和人民的需求。世界各国必须认识到全球安全倡议的重要性，让它发挥预期的作用，并共同努力，将其转化为一项成功的全球行动，惠及所有国家和人民。

[责任编辑：李丽、郑佳]