

丰富内涵。

进入新时代，中华民族处于伟大复兴的关键时期。一方面，民族复兴的宏伟目标正在激励着全体中国人民砥砺前行、奋发有为；另一方面，面对严峻复杂的国际形势，中国共产党团结带领全国各族人民团结一致迎接和应对各种风险挑战。总体国家安全观不仅是中国延续和平发展的大战略，更是在中国与世界互动进程中彰显的中国智慧。总体国家安全观中的共同安全理念代表了世界各国人民向往和平与可持续发展的共同心声。习近平提出的全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议这三大中国主张赢得了世界绝大多数国家的认同和支持。这三大倡议本身就是总体国家安全观的理论精髓和战略内涵在对外关系与世界秩序进步主张上的生动体现。我们期待国际社会能够更多地了解中国的总体国家安全观，这是防止国际局势进一步恶化，推进相互尊重、相互借鉴、包容发展的中国方案。

比较视野下的国家安全体系和能力建设

于铁军

(北京大学国际关系学院教授)

习近平在中国共产党第二十次全国代表大会报告中以前所未有的高度和力度专章阐述了建设中国式现代化强国和实现中华民族伟大复兴新征程中的国家安全问题，提出“国家安全是民族复兴的根基”，并特别指出“必须坚定不移贯彻总体国家安全观，把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程，确保国家安全和社会稳定”。^①

自2014年总体国家安全观提出以来，经过十年的发展已逐步形成了以“五大要

^① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第52页。

素”“十个坚持”和“五个统筹”为核心内容的较为完整的理论体系。^①与此同时，中国的国家安全体系、制度和能力建设也取得了历史性、开创性成就，成立了中央国家安全委员会及其常设机构国家安全委员会办公室；制定出台了包括《中华人民共和国国家安全法》在内的一系列国家安全法律法规，国家安全法律制度体系逐步形成；中共中央政治局先后审议通过了《国家安全战略纲要》和《国家安全战略（2021—2025年）》。另外，总体国家安全观涵盖的重点领域也从最初的11个增加到20个，即政治、国土、军事、经济、文化、社会、科技、信息、生态、资源、核、海外利益、太空、深海、极地、生物、金融、粮食、人工智能和数据。围绕这些领域相关部门之间的协同配合不断加强，形成了一体推进共同维护国家安全的协同联动工作格局。2018年12月，国务院学位委员会、教育部印发通知，决定设置国家安全学一级学科，有中国特色的国家安全学学科体系、学术体系和话语体系建设在全国范围内陆续展开。

在取得上述成绩的同时，中国式现代化也面临着前所未有的复杂严峻形势，现有国家安全体系和能力建设方面还有待进一步完善和强化。为此，我们可以本着“古为今用，洋为中用”“知己知彼，百战不殆”的原则，在深入总结中国国家安全实践经验、汲取中华战略文化精粹的同时，对世界上一些主要国家如美国、俄罗斯和日本等在国家安全体系和能力建设方面的做法予以镜鉴。

一 国家安全内涵外延与工作任务的相对明晰化

“安全”本身是一个相当模糊的概念。“国家安全”在学界和政策界也并无普遍接受的严格定义，大致而言是指国家的核心利益免于威胁。

中华优秀传统文化战略文化中有关国家安全的论述十分丰富。如《左传》中的“居安思危”以及《司马法》中的“国虽大，好战必亡；天下虽安，忘战必危”等表述均为讨论国家安全的至理名言，迄今仍为世界各国政治家和战略家所铭记。现代国家安全的概念则一般认为来自1940年前后的美国，当时世界被第二次世界大战的阴云所笼罩，在“总体战”的背景下，由普林斯顿大学教授爱德华·米德·厄尔（Edward Mead Earle）牵头的“军事研究小组”对“国家安全”概念的内涵和外延进行了系统的讨论，将“国家安全”概括为：“国家的领土、政治独立、权利和重

^① 中共中央宣传部、中央国家安全委员会办公室编：《总体国家安全观学习纲要》，学习出版社、人民出版社2022年版，第8—9、31页。

大利益既不受来自国外任何严重侵略的威胁，也不受为外国所控制或影响的内部势力的威胁的状态。”^① 该概念的提出有助于打通平时和战时、国内事务与对外事务、外交与国防、军队与民间以及有形的物质威胁与无形的价值观/意识形态威胁之间的界限。在第二次世界大战“总体战”及战后接踵而至的美苏冷战的背景下，尤其是在美国《1947年国家安全法》通过并随之建立国防部、中央情报局和国家安全委员会等一系列国家安全组织机构后，国家安全概念得到迅速传播。

与此相应，美国的国家安全研究也得到了迅速发展。在美国自身政治文化和历史传统的基础上，其同核武器与核战略、战争研究和外交决策等领域相融合，在现实中与各国的对外政策相互互动，逐渐形成了一套较为系统的概念、理论和方法，并成为国际关系学科中一个具有相对独立性、自成一体的学术领域。冷战结束后迄今的30余年，随着世界政治的不断变化和国际环境的日趋复杂，安全概念的内涵与外延几经变化，美国安全研究的范围也得到很大拓展，研究视角更为多元，研究议题、研究范式和研究方法也愈加复杂，出现了国际安全、跨国安全和全球安全等新概念，但其主要特点并未发生显著变化，如主体是国家、主要关涉领域为外交和军事等传统安全事务，国家安全委员会的主要功能是作为总统幕僚班子发挥协调和咨询作用，对应协调的主要政府机构为国务院、国防部、中央情报局和“9·11”事件之后新设立的国土安全部等国家安全强力部门等。俄罗斯和日本的安全体制机制建设均在很大程度上参考了美国的做法，特别是1992年成立俄罗斯联邦安全会议和2013年成立的日本国家安全保障会议及其常设机构日本国家安全保障局，也主要是围绕加强总统和首相决策权力并提高决策效率设立的政府部门和机制，负责协调外交、军事和情报领域的工作。

2015年颁布的《中华人民共和国国家安全法》明确指出：“国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力。”^② 该定义将国家安全既界定为一种状态，又界定为一种能力；将国家核心利益予以列出并加以排序；将国家政治安全包括国家政权、主权、统一和领土完整置于国家利益的最优先地位；将人民福祉和经济社会可持续发展列为国家重大利益等。这与各国通常意义上的“国家安全”界定基本一致。不过在实际应用中，鉴于目前总体国家

^① A. K. Weinberg, “The Meaning of National Security (in General and in American History),” and Attached Comments, n. d. September/October 1941, Edward Mead Earle Papers, Research Files WW I – WW II, Security Folder, Box 33, Seeley G. Mudd Library, Princeton University.

^② 《中华人民共和国国家安全法》，人民出版社2015年版，第3页。

安全观所涵盖的重点领域已达20个,且所涉领域呈现出多层、多维、多域复合的特点,这既体现了中国国家安全思考的总体性、全面性和综合性,又在实践中增加了国家安全工作抓总管总、统筹协调、突出重点与区分轻重缓急的难度。现有国家安全机构从体制机制、人力物力等方面来说如何完成协调外交、国防和情报等本属于国家安全领域的核心工作,亦需要在顶层设计和实际运行过程中进一步完善。

二 国家安全战略制定的法制化与国家安全治理的“去神秘化”

与国家安全紧密相连的概念是国家安全战略,一般是指一国综合运用政治、经济和军事等手段追求国家利益目标、维护国家安全的科学与艺术。一国国家安全战略通常包括三个要素,即国家利益目标、对这些目标构成的威胁为何以及采取何种手段来控制、减少乃至消除这些威胁。各国国家安全战略虽各有特点,但其制定大体都围绕这三个要素展开,其差异主要来自各国对本国国家利益内容的不同理解,对威胁的种类、来源、性质和程度的不同判断以及对消除和抑制威胁手段的合法性与优先排序的不同偏好和侧重。

鉴于国家安全战略“抓总”地位,美国、俄罗斯和日本等都根据本国相关法律,定期或不定期地公布本国的国家安全战略,将其作为指导本国国家安全政策的行动指南。美国自里根政府时期起发布《美国国家安全战略》,拜登政府的《美国国家安全战略》于2022年10月发布;俄罗斯最新版的《国家安全战略》发布于2021年;日本2013年首次发布并于2022年12月公布了新版《国家安全保障战略》。在中国,中共中央政治局于2015年1月审议通过了《国家安全战略纲要》,2021年11月又审议通过了《国家安全战略(2021—2025年)》,对构建与新发展格局相适应的新安全格局以及统筹做好重点领域、重点地区和重点方向国家安全工作做出了总体部署。

“国家安全,人人有责。”如果我们将国家安全理解为一种一国保护其核心国家利益免受威胁的状态和能力,进而将国家安全治理看作一个主要涉及国家如何制定、实施和评估其国家安全战略的公共政策领域,那么我们便有必要逐步采取措施对国家安全治理“去神秘化”。国家安全既不能无所不包,也不能被狭隘地理解为情报、谍报、保密、冲突和战争的同义词,这也是对于国家安全概念存在的普遍误解。要推动国家安全的法制化建设和“去神秘化”,关键在于要有一套系统完备、张弛有度、科学管理和行之有效的制度规定,对外能够与从事国家安全研究的国际同行展

开平等的学术交流，对内则有助于动员广大民众理性务实地关心、关注和维护国家安全。

三 国家安全体系和能力建设的专业化

无论是将国家安全狭义地界定为“国家为保护本国领土、独立和国民的生命、财产，以军事力量应对外敌的军事侵略”，^① 还是按照冷战结束后不断扩展的广义安全定义，即在国家安全的对象中增加政治体制、经济、文化、认同、环境和卫生等维度，将应对的威胁扩展到国际恐怖主义、大规模自然灾害、经济摩擦、金融危机、环境破坏和公共卫生问题等非传统安全领域，并在保障手段方面除军事力量外增加制度、规范和科技等软实力因素，^② 国家安全作为一国政府系统思考和综合处理内政、外交、国防和全球治理问题的战略框架、工具和手段，其最终效果如何很大程度上还是取决于相关人员的专业能力及国家安全团队的知识水平和科学管理。

美国前国家安全事务助理亨利·基辛格（Henry Kissinger）与兹比格纽·布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）均是沟通政学两界的代表，而另一位国家安全事务助理布伦特·斯考克罗夫特（Brent Scowcroft）履历涉及政军学三界，不仅拥有哥伦比亚大学的国际关系学博士学位，还曾是一名战斗机飞行员，且曾以尼克松军事助理的身份进入美国国家安全团队。美国国家安全委员会的人员配备注意给每个成员发挥特长的空间，成为各部门新人锻炼实务能力、积攒政治经验的场所，从而使整个组织相对充满活力和动力，在应对紧急问题时具有比较高的效率。

俄罗斯联邦安全会议在运作过程中也十分重视寻求学界对国家安全领域的智力支撑。1993年，俄罗斯联邦安全会议专门设立科学委员会，以完善安全会议运行的科学保障。该委员会成员涵盖著名学者和大型科研机构的负责人，他们运用科学方法对俄罗斯国家安全面临的各种威胁进行技术分析。从议题的设立，信息的汇集、整理和分析，讨论和形成决议直到最后决议实施后的效果评估和监督，俄罗斯联邦安全会议的安全决策全程都有科学委员会的参与，这使其决策具备了较为充分的科学依据。

日本在制定国家安全战略的过程中一直具有建立包括专家学者、著名企业家、退役自卫队高官和退休高级外交官等“有识者”参与的“首相恳谈会”的传统。如在

^① 参见武田康裕、神谷万丈主编，刘华译：《日本安全保障学概论》，世界知识出版社2012年版，第9页。

^② 神保謙「安全保障」、小笠原高雪・栗栖薫子・広瀬佳一・宮坂直史・森川幸一編『国際関係・安全保障用語辞典』、ミネルヴァ書房、2017年、16頁。

2018年,为讨论新的防卫文件,安倍晋三(Abe Shinzo)指定内阁成员组建“安全和防卫力有识者会议”,由国家安全保障局具体组织召开会议,该咨询小组曾先后召开了7次安保防卫恳谈会。2022年,为讨论“安全保障三文件”,岸田文雄(Fumio Kishida)指定成立了“综合考虑国力防卫力有识者会议”,由国家安全保障局具体负责会议组织与材料准备。在讨论某些具体问题时,国家安全保障局也会成立各类专门的专家咨询会议。例如,日本在推出新版《国家安全保障战略》前,国家安全保障局的主要官员曾邀请诸多国家安全各领域的专家学者进行了系统讲解和讨论。

党的二十大报告将“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”作为下一阶段党的中心任务,而国家安全作为民族复兴的根基,要为全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标保驾护航,就必须深入推进国家安全体系和能力现代化,真正建立“大安全大应急框架”,综合协调外交、国防、情报和危机管理等关涉国家安全主要部门的工作,实现构建全域联动、立体高效的国家安全防护体系的目标,更好地履行以新安全格局保障新发展格局的历史使命。

论总体国家安全观重大 战略思想的十个原理^{*}

冯维江

(中国社会科学院大学国际政治经济学院教授)

2014年4月15日,习近平在中央国家安全委员会第一次全体会议上首次提出总体国家安全观重大战略思想。其后,在总体国家安全观指引下,中国共产党带领全国人民定战略、建体系、强队伍、反分裂、稳金融、抗疫情、兴倡议、固周边、促和解、制霸权,经受住了百年未有之大变局下风高浪急甚至惊涛骇浪的考验,取得了诸多国家安全方面的成绩。同时,波澜壮阔的国家安全实践也推动总体国家安全观这一开放理论体系不断

^{*} 本文系中国社会科学院重大创新项目“推进国家安全体系和能力现代化研究”(项目批准号:2023YZD025)的阶段性成果。