

专题：聚焦日本与中日关系

日本“国家安全保障会议”研究

刘 华

内容提要：2013年，在安倍晋三政权的推动下，日本政府建立了“国家安全保障会议”及“国家安全保障事务局”，这是日本内阁安全体制的一次重大变化。以“四大臣会议”为中心的国安会将成为日本外交和安保政策的“司令塔”，统筹安保、外交和情报工作。国安局则作为国安会的事务机构，发挥政策制定、情报统筹及部分危机管理职能。这一新机制有助于加强日本安保、外交和情报领域的顶层设计和总体统筹能力，但在具体运行中也存在机构职能分工、人员队伍建设等新问题。观察日本国安会等相关机构成立的论证过程和运行机制，可为中国“国安委”等相关机构的建设提供借鉴与参考。

关键词：日本政治 国安会 国安局 国安委

2013年12月，日本正式启动“国家安全保障会议”（以下简称日本国安会）。紧接着在2014年1月，作为“国家安全保障会议”的事务局，日本国家安全保障局（以下简称日本国安局）正式建立。这些举措标志着日本内阁安全体制的重大变化。本文旨在探讨日本国安会成立的论证过程及其运作机制，分析其存在的价值和可能面临的问题，以及其对中国自身相应机制建设的参考意义。

一、从“国防会议”到“国家安全保障会议”

第二次世界大战结束后，日本内阁安保机制不断变化，主要有“国防会议”

刘华 新华社《参考消息》报社主任编辑。
本论文为北京大学国际战略研究院资助课题成果。

(1956—1986年)、“综合安全保障关系阁僚会议”(1980—2004年)和“安全保障会议”(1986—2013年)等形态。在相关机构方面,则先后设立了国防会议事務局、内阁安全保障室和“内阁安全保障·危机管理室”等。¹这一变迁过程,体现了日本在安全领域的需求和对安全问题认识的变化。

在战后相当长一段时间,日本政界主要从“政军关系”特别是“文民治军”(civilian control)的角度理解和设计内阁安保机制。1953年10月,在野的改进党在其《自卫军基本法要纲》中提出:“首相在国防会议的辅佐下统率自卫军。”该党是当时执政的自由党的在野合作伙伴,对政权具有一定影响力。在自由党内人士的配合下,1953年底两党一致决定创设“国防会议”。不过,改进党要求旧军人作为“民间人士成员”参加国防会议,并要求将国防会议事務局隶属于保安厅而非首相。这种做法明显带有恢复旧军队影响的意图,遭到了自由党内吉田茂等势力的反对。最终,在1954年7月实施的《防卫厅设置法》中,仅规定设立“国防会议”一事,并未确定具体设立时间。直至1956年7月,刚组建不久并初掌政权的自民党推动通过《有关国防会议构成等法律》,“国防会议”体制才在内阁正式建立,国防会议成员包括首相、外务大臣、大藏大臣、防卫厅长官和经济企划厅长官,并没有所谓“民间人士”。就此,时任首相鸠山一郎1955年6月在国会答辩中指出:“设置国防会议的目的,就是为了避免像过去那样军阀的出现,而由政治力量控制(军队)。”²国防会议主要讨论五个方面的问题:1)基本国防方针;2)防卫计划大纲;3)与防卫计划相关的产业调整计划大纲;4)是否进行防卫出动;5)其他需经首相批准的有关国防的重要事项。

作为国防会议的事务机构,日本政府于1956年在首相府(而非防卫厅)设立“国防会议事務局”。1957年,该事務局从首相府分离,改为直属于国防会议领导。

20世纪70年代初,日本先后发生了“三岛由纪夫事件”³和“四次防问题”

1 关于日本政府安保体制变迁,可参见:松田康博:「NSC国家安全保障会議 危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究」,彩流社,2009年版,第一章;日本防卫省防卫研究所战史研究中心安全保障政策史研究室教官千千和泰明:「内閣安全保障機構の歴史的変遷から見た日本版NSCの課題」,参见「防衛研究所ニュース」2012年11月号,全第170号,网络地址:http://www.nids.go.jp/publication/briefing/pdf/2012/briefing_170.pdf#search='%E5%9B%BD%E9%98%B2%E4%BC%9A%E8%AD%B0',2014年4月30日登录。

2 [日]千千和泰明:「内閣安全保障機構の歴史的変遷から見た日本版NSCの課題」,1頁,http://www.nids.go.jp/publication/briefing/pdf/2012/briefing_170.pdf#search='%E5%9B%BD%E9%98%B2%E4%BC%9A%E8%AD%B0',2014年4月30日登录。

3 “三岛由纪夫事件”指的是,1970年11月25日,日本作家三岛由纪夫及其同伴在陆上自卫队市谷驻地挟持陆上自卫队东部方面总监,并号召该驻地自卫队发动政变,后因计划未遂而自杀。

事件,¹均涉及政军关系。为加强“文民治军”,1972年10月田中角荣内阁通过修改国防会议体制的决议,主要包括:会议成员追加通产大臣、科技厅长官、官房长官和国家公安委员长,会议审议内容则增加“其他需经首相批准的有关国防的重要事项”。然而,由于在野党的反对,增加成员一事最终未能实现。

20世纪70年代,日本经济受到石油危机和布雷顿森林体系崩溃等事件的重大影响。日本安全领域人士逐渐认识到:“在思考国家安全时,在目标方面,不仅要防备其他国家的侵略,还要将经济等更广阔领域的目标作为高度重要的国家目标。在实现这些目标时,要将军事要素抑制在最小限度,而最大限度地充分运用非军事手段。”²于是,日本“综合安全保障”的概念逐渐形成。1979年4月至1980年8月,时任首相大平正芳召集由专家组成的“综合安全保障研究小组”进行了长时间论证,在最后提交的报告中作出设立“国家综合安全保障会议”取代国防会议的建议。报告认为,日本的综合安全保障政策目标涉及诸多领域,不仅包括“防御针对日本国土的军事侵略”等传统安全领域,也包括“确保能源安全”、“确保粮食安全”、“应对地震等大规模自然灾害”等领域。

但是,大平正芳首相于1980年6月突然去世,由“国家综合安全保障会议”取代国防会议的构想并未立刻得到实现。新任首相铃木善幸决定保留国防会议,另于1980年底组建“综合安全保障相关阁僚会议”,³旨在开展经济和外交等政策时附加安全领域的协调。值得注意的是,该会议成员并不包括首相。该机制在1990年9月后再未举行过会议,于2004年9月正式宣布废止。

20世纪70年代后期至80年代前期,受1976年“米格-25事件”、1977年达卡劫持日本航空飞机事件和1983年大韩航空007航班被击落事件等影响,日本国内日益关注和重视内阁应对紧急事态的机制问题,提出在国防会议中增加应对紧急事态的职能。1986年,时任首相中曾根康弘推动国会通过《安全保障会议设置法》,将国防会议改组为“安全保障会议”,增加了“审议关于应对重大事态的问题”的职能。“安全保障会议”的成员在过去首相等5人的基础上,新增官房长官和国家公安委员长。同时,日本政府撤销国防会议事务局,在内阁官房成立了“内阁安全保障室”,作为安全保障会议的事务机构。

可见,安全保障会议是“国家安全保障会议”的直接前身。当时日本政府也

1 20世纪70年代,日本防卫厅根据国防会议通过的“防卫力整備计划”来制定每年的防卫预算。1972财年原本应是《第四次防卫力整備计划》(简称“四次防”)的首个财年,但因美元危机等原因,国防会议并未及时审议这一计划。在此背景下,防卫厅制定了1972财年防卫预算并由政府提交国会审议,其中有原本应包含于“四次防”之内的装备采购项目。由此造成在野党对政府“文民治军”程序问题的质疑并形成政治风波。

2 [日]卫藤沈吉、山本吉宣:《総合安保と未来の選択》,讲谈社,1991年,556页。

3 成员为9名大臣,分别为外务大臣、大藏大臣、防卫厅长官、经济企划厅长官,以及农林水产大臣、通产大臣、运输大臣、官房长官和科技厅长官,主持者为官房长官。

确曾考虑过将新机制称为“国家安全保障会议”，但最终未加上“国家”二字。据时任官房长官后藤田正晴所指：“国家安全保障”将给人一种该机制主要负责对外事务的感觉。¹事实上，后来日本国内讨论这一机制时，经常为其加上“国家”二字。例如，防卫厅防卫研究所当时对世界主要国家的国安会体制进行了汇总研究，形成研究成果文件的题目即为《国家安全保障机构的研究》。该研究负责人在文件前言中提到：“《国家安全保障机构的研究》一书，是自1986年4月至1987年3月（防卫研究所）第一研究部第一研究室的研究成果，是以国家安全保障中枢机构——安全保障会议等为主体进行的研究……作为安全理论和政策研究的一部分，今后还将就此继续收集资料 and 进行跟踪研究。”²

20世纪90年代，日本先后发生了阪神大地震、东京地铁沙林毒气和日本驻秘鲁使馆遭恐怖袭击等事件，使内阁危机管理功能的重要性进一步加强。为此，桥本龙太郎政府于1998年推动修改《内阁法》，在内阁设立“内阁危机管理监”一职。同时，将“内阁安全保障室”改组为“内阁安全保障·危机管理室”。2001年，在日本政府行政改革中，“内阁安全保障·危机管理室”被撤销，取而代之的是“内阁官房副长官助理（安全保障·危机管理担当）及其职员集体”。

2003年6月，小泉纯一郎首相推动修改《安全保障会议设置法》，将会议成员增加了总务大臣、经济产业大臣和国土交通大臣三人；设立了专门分析研判事态的“六大臣会议”机制（即首相、外务大臣、国土交通大臣、防卫大臣、官房长官、国家公安委员长）；并要求在应对事态时，设立专门的“事态应对专门委员会”以支持决策。这一体制一直延续到2013年。2013年12月，日本国会通过《安全保障会议设置法》修正案，将该法律名称改为《国家安全保障会议设置法》，并根据修改后的法律成立“国家安全保障会议”。这是日本政府内阁安保机制的一次重大变化。

根据日本学者的统计，从1956年到1986年，“国防会议”共举行过72次会议，平均每年2.3次；自1986年到2005年，“安全保障会议”共举行过139次会议，平均每年7.2次。³“安全保障会议”的商讨事项基本以“防卫力整備计划”和自卫队海外派遣事务为主，但也有因突发紧急事态举行特别会议的情况。例如，1999年4月日本能登本岛附近海域发现不明船只时，“安全保障会议”就曾举行紧急会议，批准海上自卫队实施海上警备行动。这也是该机制首次举行紧急会议。此后，在2001年“9·11”事件和2006年朝鲜远程导弹发射后，该机制也曾举行过紧急会议。

1 [日] 千千和泰明：「内閣安全保障機構の歴史的変遷から見た日本版NSCの課題」。

2 [日] 日本防卫研究所：「国家安全保障機構の研究」，1987年编纂（未公开出版），资料编号87RO-9R。

3 [日] 松田康博：「NSC国家安全保障会議 危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究」，彩流社，2009年，283—284頁。

日本内阁安全机制的变迁,体现了日本对国家安全需求和认识的变化。进入21世纪后,日本开始重视对安全保障的顶层设计和相关政策的总体统筹。

简言之,日本内阁安全机制的变迁,体现了日本对国家安全需求和认识的变化:从重视“政军关系”到应对多样化安全需求,再到加强危机管理。

进入21世纪后,日本关于内阁安全机制的讨论一直在继续,并开始重视对安全保障的顶层设计和相关政策的总体统筹。2006年,安倍晋三在竞选自民党总裁和当选日本首相后发表的施政演说中反复表示,旧有的安全保障会议机制已经“形骸化”,缺乏实质内容,应仿照美国国家安全委员会(NSC)建立“国家安全保障会议”,以加强首相对安保事务的指挥。同年11月,安倍召集“有关国家安全保障官邸机能强化会议”¹讨论这一问题。3个月后提交的报告建议,从根本上重组内阁安全体制,建立“国家安全保障会议”,由首相直接领导外交和安保政策制定、协调相关省厅和应对重大事态等工作。基于这份报告,安倍内阁于2007年向国会提交《部分修改安全保障会议设置法等法案》,但该提案因安倍于该年9月突然辞职而未能实现。

2012年底安倍重新执政后,再次着手论证“国家安全保障会议”事宜。2013年2月,政府召集的“关于创设国家安全保障会议有识者会议”²(下称“有识者会议”)启动,至同年5月共举行了6次论证会议,并向政府提交了建议报告。据此,安倍政府于6月向国会提交《关于部分修改安全保障会议设置法等法案》,³在该年11月获日本国会通过。根据该法,日本政府成立“国家安全保障会议”,并于2013年12月4日举行了首次会议。2014年1月7日,作为日本“国安会”的事务机构,国家安全保障局挂牌成立。

二、日本“国安会”的职能及运行

如前所述,日本国安会是从“国防会议”、“安全保障会议”发展而来的。因此,其职能涉及政军关系(实现“文民治军”)、应对各种安全需求以及实施危机管理等各个领域。

根据《国家安全保障会议设置法》(以下简称《设置法》),⁴国安会审议以下11个方面的内容:1)基本国防方针;2)防卫计划大纲;3)与上述计划有关

1 安倍自任“议长”(相当于会议主持人),负责国家安全保障事务的首相辅佐官小池百合子担任“议长代理”(相当于执行主持人),会议成员包括来自企业、高校、智库和政府的12名人士。

2 由安倍晋三为首的13名正式成员组成,成员或来自高校、政府、企业、智库等机构,或是退休将领,另有内阁官房副长官等多名官员作为非固定观察员列席。

3 即「安全保障會議設置法等の一部を改正する法律案」。

4 该法律全文可在日本国会、总务省等机构网站查询。本文依据其在总务省电子政务网站法律数据库文本,参见 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S61/S61HO071.html>, 2014年4月30日登录。

的产业计划的协调大纲；4）应对有关武力攻击（指武力攻击及预测将发生武力攻击）等事态的基本方针；5）关于应对武力攻击等事态的重要事项；6）关于应对周边事态等的重要事项；7）有关《自卫队法》第三条第二项第二号的自卫队活动的重要事项；¹ 8）除去上述内容之外，有关国防的重要事项；9）除去上述内容之外，有关国家安全保障的外交政策和防卫政策的基本方针，以及与这些政策相关的重要事项；10）关于应对重大紧急事态的重要事项；² 11）其他有关国家安全保障的重要事项。

由上可以看出，这其中既有第1项至第4项等涉及“文民治军”原则的国防政策内容，又有第8项、第10项等涉及危机管理、综合安全政策制定等领域的内容。可以说，会议审议内容的多样性，与自“国防会议”以来的发展源流是相关的。

根据《设置法》，“国家安全保障会议”由三种形式的会议组成，即：“四大臣会议”，由首相、外相、防卫相和官房长官参加；“九大臣会议”，由首相、总务相、外相、财相、经产相、国土交通相、防卫相、官房长官和国家公安委员长参加；“紧急事态大臣会议”，由首相、内阁官房长官以及首相指定的其他大臣参加。其中，“四大臣会议”审议前述第9类内容；“九大臣会议”审议第1—8类及第11类内容；“紧急事态大臣会议”则审议第10类内容。

自2013年12月4日首次举行会议以来，日本国安会已经开始常态化运行（参见表1）。截至2014年4月，“四大臣会议”约每半月举行一次，并在南苏丹、乌克兰等发生重大事件时举行过多次会议。“九大臣会议”则在2013年12月当月举行过4次，主要讨论《防卫计划大纲》、《国家安全保障战略》等重要文件；于2014年4月举行过一次，审议通过了“防卫装备转让三原则”相关文件。

表1 2013年12月至2014年4月日本国安会会议简况

时间	审议及商讨内容
2013年12月4日	【九大臣会议】制定会议规则 【四大臣会议】《国家安全保障战略》等
2013年12月10日	【九大臣会议】《防卫计划大纲》等
2013年12月12日	【九大臣会议】2013财年防卫力整備主要事项
2013年12月17日	【九大臣会议】《国家安全保障战略》等

1 日本《自卫队法》该条款规定的事项为“以联合国为中心为国际和平作出贡献，以及通过其他国际合作维持包括我国在内国际社会和平与安全的活动”。

2 日本《设置法》对此处“重大紧急事态”进行了定义：“除却武力攻击事态、周边事态及根据前述第七、八条应予审议事态之外，可能对我国安全造成重大影响、且通常紧急事态应对体制难以妥善应对的事态。”

续表

时间	审议及商讨内容
2013年12月23日	【四大臣会议】南苏丹局势等 【九大臣会议】对联合国南苏丹共和国特派团（UNMISS）提供物资协助事宜
2013年12月24日	【九大臣会议】2014财年防卫力整備主要事项
2013年12月25日	【四大臣会议】南苏丹局势、东亚局势等
2014年1月16日	【四大臣会议】东亚局势及南亚局势等
2014年1月31日	【四大臣会议】东亚局势等
2014年2月13日	【四大臣会议】东亚局势等
2014年2月27日	【四大臣会议】亚太局势等
2014年3月11日	【四大臣会议】亚太局势；关于武器出口三原则等的论证情况
2014年3月17日	【四大臣会议】乌克兰局势等
2014年3月20日	【四大臣会议】乌克兰局势
2014年4月1日	【九大臣会议】“防卫装备转让三原则”及运用指针等
2014年4月11日	【四大臣会议】亚洲局势

资料来源：日本首相官邸网站：<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyoukaigi/kaisai.html>。

从日本国安会论证过程及目前运行情况看，“四大臣会议”将成为日本“外交和防卫政策司令塔”，负责安保业务的日常指导，并为中长期国家安全保障战略定调；“九大臣会议”主要负责确定国防基本方针，并审定《防卫计划大纲》等重要文件；“紧急事态大臣会议”将主要成为危机管理机制的一部分。

另外，国安局承担着政策形成、危机管理和情报统筹等功能，具体如下：¹

其一，作为国安会的常态支持机构，运用内阁官房的综合协调权限，策划、形成和综合协调事关国家安全的外交、防卫政策的基本方针和重要事项。

其二，在应对紧急事态时，从有关国家安全的外交和防卫政策角度出发提供必要的建议。需要提及的是，应对事态的行动，仍由内阁危机管理监等机构承担。

其三，适时向相关行政机构等提出情报需求。此外，它还充分利用各方提供给国安会的情报，并将其运用于政策形成之中，执行其情报“综合整理”职能。

日本首任国安局局长谷内正太郎则对国安会与国安局的关系进行了如下总结：“国安会是以首相为首的四人协商机制。国安局的工作就是为协商提供讨论

1 日本内阁官房网站：<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/anzenhosyou.html>，2014年4月30登录。

和政策判断所需的材料，以及提供政策选项。”¹

国安局局长受内阁官房长官及副长官领导。首任国安局长为前外务事务次官、安倍内阁“内阁参与”谷内正太郎。国安局次长分别是负责“外交事务”和“安保事务及危机管理”的两位官房副长官助理，现任次长分别为兼原信克和高见泽将林，另有3名局级审议官，分别是来自外务省的山崎和之、来自防卫省的武藤义哉和来自航空自卫队的长岛纯。

关于局长人选，“有识者会议”论证期间提出的标准是：“国安会事务局长应是可以经常与美国总统国家安全事务助理电话会谈的人物，应具有高度的专门知识，能够前往各国活动。希望承担此职者应是大家均认为适合这一局长职务的人士。”²从最终的局长和次长人选来看，谷内和兼原两人出身于外务省，均具有丰富的外交实务经验和相当深厚的理论水平。

此外，仿照美国的总统国家安全事务助理一职，日本设立了国家安全保障担当总理辅佐官。该官员直接为首相服务，且与官房长官无隶属关系。首任辅佐官为参议员礒崎阳辅。值得一提的是，礒崎阳辅虽是参议员，但他在1982年至2006年期间一直在总务省（及前身之一的自治省）任职，对于职业公务员体系非常熟悉。这一任命也说明了这个岗位的重要性和复杂性。

目前，日本国安局和编制为67人，除局长、2名次长、3名审议官外，剩余61人分属6个业务“班”（参见表2）。³

表2 国家安全保障局机构设置一览

班名	人数	班长及出身部门
总括·协调班	19人	增田和夫，防卫省
政策第1班	8人	鯉博行，外务省
政策第2班	8人	船越健祐，外务省
政策第3班	7人	伊藤茂树，防卫省
战略企划班	8人	赤堀正洋，防卫省
情报班	11人	白井利明，警察厅

国安会及国安局的建立对日本来说具有较为重要的意义，它使日本政府得以在政治领导人层面和事务层面“统筹”相关事务。

1 [日]铃木美胜：「谷内初代国家安全保障局長に聞く—「為せば」の精神で取り組む」，『外交』，2014年1月号，68頁。

2 “有识者会议”第六次会议，“会议资料2”，参见：http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dai6/siryou2.pdf，2014年4月30日登录。

3 [日]地曳航也：「NSC.67人の実働部隊 国家安全保障局に結集」，『日本経済新聞』，2014年1月26日，第4版。

首先,在政治领导人层面上,实现了最高领导人对军队、外交和情报工作的常态化统筹机制(主要通过下文将提到的“四大臣会议”,其中官房长官不仅发挥行政协调作用,也居于情报体系的直接最顶层)。这在此前的日本内阁安保机制中是无法做到的。

其次,在事务层面,由国安局统筹政策形成、情报工作和部分危机管理工作。这可为政治领导人的决策和日常管理提供良好支撑,并在事务层面解决外交与防务部门各行其是、各个情报部门条块分割的旧有弊病。

最后,有利于安保政策的顶层设计。这样,日本形成了以国安会为中心,国安局为事务支撑,由政治领导人决策国家安全事务的总战略方针(如2013年出台的《国家安全保障战略》),此后军事、外交和情报部门再根据这一总方针制定各自政策,以加强政策领域整体与局部之间、局部与局部之间的协调性。

三、“国安会”论证与运行的相关问题

作为新机制和新机构,国安会和国安局的运行可能面临一些问题。在“有识者会议”的论证过程中,与会人员对此也有诸多的讨论。概括起来,如下几个问题值得特别关注:

首先是国安会的职能和定位。日本学界通常认为,国安会应该是最高领导人的决策支持机构。如松田康博认为:“NSC这类机构的组建,是为辅佐保卫‘国家安全’这一至关重要利益的明确和强有力的领导者。在制定国家安全政策和实施危机管理时,需要强有力的领导者做出具有象征性和及时的反应。”¹因此,“有识者会议”多次主张,国安会应发挥“司令塔”作用,避免涉入过细的事务内容。

日本“有识者会议”多次主张,国安会应发挥“司令塔”作用,避免涉入过细的事务内容。

实施危机管理时,需要强有力的领导者做出具有象征性和及时的反应。”¹因此,“有识者会议”多次主张,国安会应发挥“司令塔”作用,而避免涉入过细的事务内容。如在危机管理方面,“有识者会议”认为,关于危机管理的决策,应分为有关外交政策和防卫政策的“大局政策判断”和“具体行动”两类,国安会应主要负责大政方针,而不干预具体的危机管理。如果作为司令塔的国安会涉入过于细节的工作,将造成“叠床架屋”的结果。²这就给国安会在实际动作过程中提出了更高的要求。

其次,是国安会所涉及不同部门之间的协调。国安会涉及多个部门,例如“四大臣会议”涉及内阁官房、防卫省和外务省,“九大臣会议”则涉及九个部门。在此情况下,如何协调不同部门之间的关系的确是一个难题和挑战。另外,与许多国家一样,日本的情报部门如警察厅、防卫省有关部门、外务省有关部门等也存在政出多门、互不通气、条块分割甚至相互竞争等问题,如何使这些部门也能

其次,是国安会所涉及不同部门之间的协调。国安会涉及多个部门,例如“四大臣会议”涉及内阁官房、防卫省和外务省,“九大臣会议”则涉及九个部门。在此情况下,如何协调不同部门之间的关系的确是一个难题和挑战。另外,与许多国家一样,日本的情报部门如警察厅、防卫省有关部门、外务省有关部门等也存在政出多门、互不通气、条块分割甚至相互竞争等问题,如何使这些部门也能

1 [日]松田康博:「NSC国家安全保障会議 危機管理安保政策統合メカニズムの比較研究」,314頁。

2 “有识者会议”第六次会议,“会议资料2”,第2页。

够通过国安会或国安局机制形成协调，的确不大容易做到。

对此，“有识者会议”提出，在国安会的大臣会议基础上，建立各省厅事务层级的协调机制¹即在阁僚级（内阁部长级）联席会议之外，还要有各部副部长级会议、局长级会议等“逐级协调过程”。同时，在情报领域，国安局将成为汇总各个情报部门的“接收者”，在一定程度上发挥协调整合情报资源的作用。关于具体情报机构的相互关系，“有识者会议”认为：“有必要基于长期视野，在情报联合体中培养知识领域与精神领域的整体性，以及共享精神。”

再次是情报与政策运用之间的关系。情报最重要的作用就是服务于国家政策，这也是各国“国安会”的一项核心功能。为加强情报的支撑作用，有必要建立有效的情报循环（intelligence circle）工作机制。“有识者会议”认为，情报循环的应有过程是：“国家安全保障会议提出高质量的情报订货，此后获得情报部门收集分析的情报，在斟酌情报后进行政策决策，并要求情报部门提供决策所需尚缺的情报。”

为加强情报机构对政策的了解，“有识者会议”还指出：“情报机关有必要参加国安会会议，构建能够准确掌握政策决策方对情报关注点、并在未来情报收集反映这些关注点的机制。”但在另一方面，有识者会议也认为：“政策与情报工作应当分离。情报机关的讨论不应与国安会事务局组织的讨论混为一体。”

因此，“关于国安会情报统筹机能与内阁情报官的关系，应予以整理以避免其功能重复。情报机关是向内阁总理大臣等汇报情报，并不进行政策的企划立案工作。而国安会是对情报机关提出情报需求，并将情报运用于政策的企划立案之中，即‘情报消费者’。因此，两者功能应明确区分”。关于军事情报，“有识者会议”认为：国安会不仅应统筹情报，“还应确切掌握部队运用情报等内容”。²

最后是国安局事务官员的来源和相关人才的培养。国安局是新成立的部门，因此其首批职员只能从各个省厅抽调，目前的来源主要是外务省、防卫省和警察厅。对于国安局事务官员的人选要求，“有识者会议”认为：“国安局事务局组织必须具有高度的情报和政策再融合能力。事务局成员所用人才应不仅掌握会议事务，还能够切实提出政策观点，并准确理解掌握情报……国安会事务局应广泛采用自卫官和民间安全保障领域研究者。此外，不仅应采用各个省厅的借调者，还应有自己的专职职员。”

尽管“有识者会议”认为国安局应有自己的专属人员，但在日本现有的人事机制下，会存在选拔、培养、使用等一系列困难。例如，日本中央政府的“I类公务员”属于公务员中的精英。假使一名东京大学毕业生在通过国家I类公务员考试进入外务省后，将以最快的速度升至副课长，并在不同岗位上轮换，其成长

1 “有识者会议”第六次会议，“会议资料2”，第1页。

2 “有识者会议”第六次会议，“会议资料2”，第3页。

空间是可预期的。但是,国安局目前并不能提供这种人事空间。在此情况下,各省厅的现有干部是否会积极赴国安局任职,还存在一定的不确定性。又如,在人才培养方面,正如“有识者会议”认为:“安全保障是极为专业的领域,需要长期的教育和训练。有必要论证国家应当如何培养国安会事务局的成员……国安会应当在日常就与安全领域研究者建立交流关系。事务局应当具有从长期的、学术的角度对国家安全问题提供支撑的机能。”¹但是,这种要求显然需要一个过程,且须以国安局从新入职人员进行自我培养人才为前提。

四、日本成立“国安会”对中国的启示

如何为最高领导人提供外交和安全领域的战略决策支持?如何整合各情报系统的功能和工作?如何建立战略性的危机管理机制?这同样是中国面临的重大课题。

在建立国安会或类似机构的国家,国安会的作用通常都涉及情报统筹、政策制定和危机管理等领域。当前,随着中国与世界关系的迅速发展,中国外交、安全和情报等工作面临众多新问题,其中不乏体制机制方面的问题。如何为最高领导人提供外交和安全领域的战略决策支持?如何整合各情报系统的功能和工作?如何建立战略性的危机管理机制?这同样是中国相关部门面临的重大课题。

2013年11月,中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,其中提出要设立国家安全委员会(以下简称“国安委”)。²2014年4月15日,中央国家安全委员会主席习近平主持召开中央国家安全委员会第一次会议,强调要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势,坚持总体国家安全观,走出一条中国特色国家安全道路。虽然日本“国安会”及“国安局”也是刚成立不久,但其论证时间较长,论证内容亦较丰富,其机制设计、机构组成和运行也有一定的特点,对中国“国安委”的建设可能有一定参考价值。

第一,在情报职能方面,如何切实提高“情报需求”的质量?如何加强和统筹各个情报部门,以使情报更有效地服务于决策?

首先,提出高质量的情报需求,是情报工作的第一步。特别是在高度集中的体制内,情报需求的“指挥棒”将牵动整个体系的运转,其重要性毋庸置疑。但是,鉴于当前情报与安全事务的复杂性,高层政治决策者很可能难以了解情报工作的每一个细节,或并不清楚如何通过情报部门获得最有决策辅助价值的情报,

1 “有识者会议”第六次会议,“会议资料2”,第6页。

2 据《人民日报》2014年1月25日头版头条报道,中共中央政治局2014年1月24日召开会议,研究决定了中央国家安全委员会设置。会议决定,中央国家安全委员会由习近平任主席,李克强、张德江任副主席,下设常务委员和委员若干名。中央国家安全委员会作为中共中央关于国家安全工作的决策和议事协调机构,向中央政治局、中央政治局常务委员会负责,统筹协调涉及国家安全的重大事项和重要工作。

甚至对情报部门的能力也并无完全把握。同时，情报部门的执行层面与最高决策者之间相隔多个层次，他们并不熟悉最高决策者的决策需要。因此，必须有准确、可操作的情报需求，才有可能使情报部门真正为决策者的决策需要而开展有效行动。

而这又要求有一个可信的、具有专业性又超脱于具体情报部门的常设团队，辅助决策者制定高质量的情报需求。这样才可能有效启动“情报循环”。其中最重要的是，该团队的成员，必须既熟悉情报工作，又熟悉领导人的决策需求。这就要求以组织的形式发掘、培养人才，建立和维护队伍，而不能完全寄希望于人才的“自我涌现”。

其次，如何克服各个情报部门的横向阻隔也非常重要。情报部门的横向阻隔，在各国均非罕见。日本的情报部门分属警察厅、防卫省、外务省、警视厅以及“内阁情报调查室”等。为整合各个情报部门的资源，日本国安局今后将成为情报部门上报情报的汇总环节，其中：秘密情报可由情报部门直接向国安局上报情报，情报部门亦可通过内阁情报调查室上传情报；与政策部门有关的情报（如外交谈判记录等）将通过政策部门上报；而公开情报则既可以由政策部门上报，也可以由情报部门上报。

在此情况下，情报部门虽然在执行层面上仍互相分割，但其上报渠道却可以由专业且熟悉决策层需求的人士统筹把握，这将大幅增强情报的支撑作用。让“情报循环”更为完整有效。

第二，在国家安全战略和政策的制定过程中，所谓“顶层设计”究竟应该如何成型？

当今的国家安全战略与政策决策极为复杂，涉及方方面面的领域。很多重大决策必然会涉及诸多条块，应予充分讨论，这也是国安委一类机构成员往往涵盖多个部门的原因。另一方面，安全政策的决策又往往具有时效性，有些重大决策甚至需要在短时间内迅速完成。这就又需要减少讨论范围和决策步骤，由“最核心圈”完成决策过程。在日本的国安会体制下，这就是机制化的“四大臣会议”，以及非常情况时的“紧急事态大臣会议”。

在当前形势下，我国面对的安全问题往往涉及多个条块，而其中一些问题又非常急迫。例如，某一个对象国的重大事件，往往会涉及外交、军队、情报、商务，以及更多部门。这也同样面临如何满足决策讨论的“充分性”与“时效性”之间关系的问题。无疑，相机行事、随机决定“决策圈”和决策过程，可以作为一种有效的选择。但从长远而言，应考虑安全事务顶层设计的制度化过程和决策方式。

第三，“国安会”或类似机构与既有危机管理部门应是何种关系？

在日本现行体制下，内阁官房已下设内阁危机管理室和内阁危机管理监。为此，日常的危机管理工作交由现有的危机管理机制处理，国安会仅负责长期规

划，以及负责应对现有机制难以处理的危机。在“有识者会议”讨论中提到，日本政府现有的危机管理机制可以基本保留，关键是要补足现有危机管理机制的重要缺陷——“战略”，即在平时针对各种情况进行分析评价，并基于防务、外交等部门的观点统筹制订战略，其工作应当有助于首相和官房长官的决策。而且，该“战略”是广义概念，包括如何采取宣传、建立信任等预防性外交措施等内容。

如果将这种思路具体化，可以东海问题为例：日常的常态性对峙和一般摩擦，属于现有危机管理机制负责的问题，而国安会的职能应当是讨论如何从根本上降低危机爆发、如何通过预防措施降低危机爆发的影响，以及如何制定长远措施消除危机根源等。

随着目前安全领域事务日趋多样化，一国可能遇到的危机亦有日趋复杂之势。以2014年3月发生的马航MH370航班失联事件为例，在短短数日内，该事件即从“可能的航空事故”，发展至“可能的恐怖袭击事件”，并进而衍生各国军事力量和行政执法力量联合行动等后继事件。在此类情况下，中国“国安委”应在何时开始介入，如何介入？如果军方参与行动，同时又是行动的主体力量，则“国安委”与军方之间又是何种关系，相互之间如何协调等，都将是值得思考的问题。

总之，日本“国安会”和国安局的成立，是日本内阁安全机制的重大变化，将成为日本政府制定安全政策、管理安全事务的核心。当前，这一机制刚刚建立，其运行方式、机构设置和人员组成等均需要一个过程才能逐渐走向稳定。今后，出于加强对日研究的需要，同时为中国相关机制建设寻找“参照”，均有必要对日本“国安会”及“国安局”进行跟踪研究。