

我国国家安全战略管理体系建设的几点思考

闪淳昌 周玲 沈华

[摘要] 国家安全战略是指导国家安全实践的长远的、全局的宏观规划。本文围绕我国国家安全战略管理体系建设这一核心问题,对国家安全与国家安全战略的内涵与外延及其变化趋势、国家安全战略管理体系的组成等内容进行了重点分析,并提出建设我国国家安全战略管理体系的相关建议。

[关键词] 国家安全;公共安全;应急管理

[中图分类号] D63 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2015)09-0037-07

一、中国国家安全战略管理体系建设的背景

“国家安全战略”的概念是英国军事理论家利德尔·哈特首次提出的,他在1929年出版了《历史上的决定性战争》一书,认为军事战略是国家安全战略在较低一级的运用。^[1]1947年,美国通过《国家安全法》,根据该法设立了国家安全委员会,1949年委员会改革成为直属总统领导的白宫独立办事机构,是美国国家安全问题的最高决策机构。作为总统顾问机构,国家安全委员会统一考虑并负责向总统提出有关国家安全的内政、外交和军事政策的意见,即美国“国家安全战略”。^[2]1986年美国国会通过《戈德华特—尼科尔斯国防部改组法》,其中第603款委托总统每年向国会提交一份正式的“国家安全战略报告”,这是国家安全战略作为一个概念正式出现在美国的官方文件中,这也是美国国家安全战略的制定与颁布的源头。^[3]1997年美国《军语及相关术语》正式对国家安全战略进行了界定。

作为一份重要的反映美国安全战略的文件,《国家安全战略报告》分为机要件(针对国会)以及公开件(针对民众)两种形式,相关法律还建议《报告》应包括如下内容:界定(世界范围内对)美国国家安全至关重要的利益与目标;全面描述阻止侵略和实践美国国家安全

战略所必须的外交政策、国际承诺以及国防能力;提出利用美国政治、经济、军事以及国家力量保护和推动这些利益与目标的短期与长期规划;提供对美国国家能力各组成部分平衡能力的评估,用以保证国家安全战略的执行。该法案颁布以来,美国总统并未严格执行,报告经常是不定期的提交与发布,其内容和性质也逐步发生变化。截止到2015年2月,美国一共发布了15份战略报告(见表1)。^[4]

表1 美国《国家安全战略报告》历年颁布的情况

政府时期	报告份数	年份
里根政府	2	1988、1989
老布什政府	2	1990、1991
克林顿政府	7	《参与和扩展战略》(1994、1995、1996)、《面向新世纪战略》(1997、1998、1999)、《全球时代战略》(2000)
小布什政府	2	2002、2006
奥巴马政府	2	2010、2015

资料来源:(1)郑毅,孙敬鑫.论奥巴马政府国家安全战略调整与中美关系[J].重庆社会主义学院学报,2011(1);(2)The President of the United States. National Security Strategy. February 2015.

新中国成立以来,中国政府的政策

作者:闪淳昌,国务院应急管理专家组组长,国家减灾委专家委副主任,北京100006;周玲(通讯作者),北京师范大学社会发展与公共政策学院副教授、清华大学公共管理学院中国应急管理研究基地(北京市哲学社科规划办资助)研究人员,北京100875;沈华,中国科学院科技政策与管理科学研究所助理研究员,北京100190

话语中并没有国家安全战略这个概念,学术界用这个词进行学术研究的时间也不长。但没有使用这个概念(词)并不等于它所包含的内容不存在,中国政府使用的是国防政策,国防部发表的政策白皮书也称国防白皮书。^[5] 1992年,党的十四大在谈到“加强军队建设,增强国防实力”时,首次使用“国家安全”一词,开启了我国以公开文本讨论“国家安全”的先河。^[6] 1993年,中国《国家安全法》颁布实施,对危害国家安全的行为、国家安全机关在国家安全工作中的职权、公民和组织维护国家安全的义务和权利等方面进行了界定。^[7] 相关规定表明,中国的国家安全关注的核心是国内安全。^[8] 2004年,党的十六届四中全会做的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出要“始终把国家主权和安全放在第一位,坚决维护国家安全。针对传统安全威胁和非传统安全威胁的因素相互交织的新情况,增强国家安全意识,完善国家安全战略,抓紧构建维护国家安全的科学、协调、高效的工作机制。”^[9] “国家安全战略”第一次明确出现在党的文件中。同年,国防部发表《2004年中国的国防》白皮书,明确阐述了维护国家安全的基本目标与任务等相关战略。^[10] 2007年,党的十七大报告在明确军队建设对于国家安全的重要性的同时,强调“完善社会管理,维护社会安定团结”要做到“完善国家安全战略,健全国家安全体制……”,这不仅是“国家安全战略”概念首次出现在党的全国代表大会报告中,也标志着建立国家安全体制这一新的理念的产生。^[11] 2012年,在党的十八大报告中,“国家安全”这一概念进一步被延伸到经济领域,同时还提出了要“完善国家安全战略和工作机制”。^[12] 2013年11月12日,党的十八届三中全会提出:“设立国家安全委员会,完善国家安全体制和国家安全战略,确保国家安全。”^[13] 至此,“国家安全战略”概念逐渐成为官方常用术语^[14],围绕国家安全展开相应的体制、机制建设也被作为重要事项提到议事日程上来。

2014年4月15日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央国家安全委员会主席习近平在主持召开中央国家安全委员会第一次会议时提出,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。^[15] 中央国家安全委员会的首次会议提出了坚持总体国家安全观,并首次系统提出包括了“政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全”11种安全在内的“国家安全体系”,强调国家安全的内外平衡,重视传统安全与非传统安全并举,以人为本,实现国土安全与国民安全的共同发展,使国家安全委员会的使命和定位日渐精确,对中央进一步锻造集中统一、高效权威的国安新体制有着重大的指导意义。^[16]

二、国家安全相关概念及范畴界定

国家安全是国家生存与发展的基础。然而,随着我国国内外安全形势的巨大变化、传统与非传统安全互相交织、信息社会带来的时空概念的巨大突破,特别是中国实力的大幅度提高,国际环境的深刻变革,使得我国建立在传统现实主义国际政治理论基础上的传统国家安全观已经显得不合时宜。^① 习近平总书记指出,“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富,时空领域比历史上任何时候都要宽广,内外因素比历史上任何时候都要复杂,必须坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,走出一条中国特色国家安全道路。”因此,需要对传统安全观到现代安全观过渡和转变的特点、内容、趋势进行全面分析。

(一) 国家安全的定义及相关概念

目前,对于“国家安全”并没有一个统一的界定,引用较为权威的说法,“国家安全就是一个国家处于没有危险的客观状态,也就是国家既没有外部的威胁和侵害又没有内部的混乱和疾患的客观状态。”这是国家安全的基本含义。^[17] 国家安全是随着国家产生而出现的一种社会存在和社会现象。从古到今,国家安全一直处于变化发展中,尤其在现代社会,国家安全的发展变化速度进一步加快,呈现出边界扩大化、内容与形式丰富化、问题复杂化的发展趋势。

关于国家安全的研究有许多概念需要从逻辑上进行批判性清理。按照理论研究的逻辑,可以把这些概念划分为三个层次(见表2):国家安全基本理论;国家安全分支理论;国家安全研究相关的新概念。^{[18][19]}

(二) 国家安全战略的定义及其要素分析

当前,各国都有自己的国家安全战略,虽然提法各不相同,但内涵大体相同。综合目前的相关定义,可以将国家安全战略定义为:一个国家在特定历史条件下综合运用和发展政治、经济、军事、外交、文化、科技等各方面的资源与力量,应对核心挑战与威胁、维护国家安全利益与价值观、实现国家安全目标的全局性筹划与总体构想。由此可见,一般而言,国家安全战略必须解决三个方面的问题:国家生死攸关的安全利益何在?对这些安全利益的威胁与挑战是什么?如何才能运用国家的各种战略资源消除威胁、维护国家安全?^[20]

^① 传统安全观具有以下特征:首先,安全是“可分离”的,是一种单边行为,即安全完全是一个国家自己的事,国家只能通过自己的努力获得安全;其次,安全是具有竞争性的,存在一个明显的对手,双方之间处于竞争、敌对状态,安全是通过竞争、斗争得到的,是一种“零和游戏”;第三,安全范畴是狭窄的,主要局限于军事领域;第四,安全感是建立在相对基础上的,只有使对手屈服或彻底击败对手,才有真正的安全感。参见蔡文之. 论国家安全战略的调试[J]. 中国特色社会主义研究, 2010(2).

结合全球发展趋势与中国现状来看,这些要素的内涵与外延、所覆盖的领域都更加丰富与复杂(见图1):^[21]

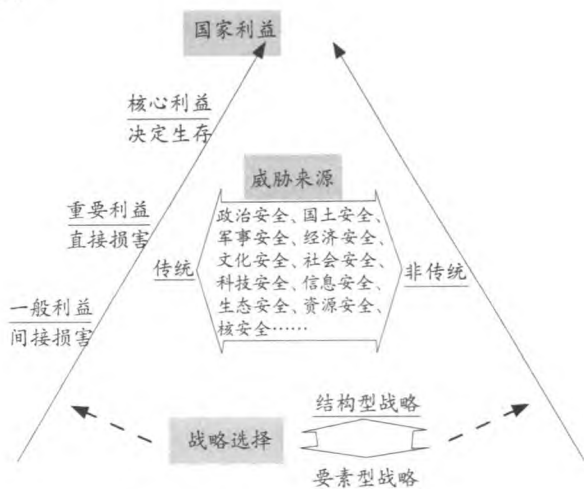


图1 国家安全战略要素的组成

资料来源:(1) Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, and Sephen J. Cimbala. US National Security: Policy Makers, Processes & Politics, Forth Edition. Lynne Rienner Publishers. 2008;(2)潘忠岐. 利益与价值观的权衡——冷战后美国国家安全战略的延续与调整. 社会科学, 2005(4);(3)唐永胜, 佟明翔. 结构型战略能力与中国国家安全. 2008:160-169.

1. 从国家安全利益的角度来看,主要表现为:(1)我国国家安全利益所源于的“先天性”“给定条件”和“外在的”“内生变量”与“外生变量”都发生了重要的改变,导致国家安全利益呈现出范围不断扩大、类别多元化发展的趋势。除了领土、人口、资源与政治主权等根本要素外,经济的发展、信息技术革命、文化、社会环境等客观条件,以及公众的思维方式、文化传统、价值观念、意识形态等主体性特质都开始渗透、影响着国家安全利益的发展与变化。^[22](2)无论我国国家安全利益如何变化,政治的安全始终是第一位的,政治利益始终是最重要的国家利益,是对内治理与对外关系的决定因素与坐标,是政策制定者制定政策必须考虑和不容忽视的核心要素。谋划国家长治久安之策,需要在维护政治稳定和深化政治改革的矛盾中思谋良方。(3)以往决定国家发展战略的公共利益与决定国家安全战略的国家利益^①的界限开始变得模糊,由公共利益产生的矛盾与冲突(也就是中国社会整体发展过程中所产生的问题)也开始有了影响国家安全的倾向。因此,我们既不能以发展问题取代安全问题,更不能在国家安全利益中忽视公共安全利益。(4)国家利益的排序不是一成不变,是一个动态的客观发展过程,而且利益的轻重与缓急不再完全对应,即重要利益不一定会优先解决。因为越是核心利益,受到的威胁往往是长期的、战略性的;而越是一般的利益,受到的威胁则越是现实性的、紧迫性的,而且两者可能会互相演化。

表2 国家安全理论研究相关的概念层次及其内容

概念层次	特点	概念内容
国家安全基本理论	国家安全研究走向科学的基本要求 and 条件	“国家”、“利益”、“安全”、“安全度”、“安全感”、“安全化”、“国家利益”、“国家安全”、“国家秘密”、“国家安全感”、“国家安全观”、“国家安全战略”、“国家安全保障”、“国家安全保障机制”、“国家安全保障体系”等
国家安全分支理论	国家安全研究相关的分支学科或专业领域,除运用基本理论外,还有自身特点理论或专业概念	国家经济安全学、国家军事安全学、国家文化安全学、国家科技安全学、国家信息安全学、国家安全法学、国家安全保卫学、国际安全学、国内安全学、国家安全情报学、国家安全反间谍学等 例如,在国家军事安全学中,必然涉及“军事”、“国防”、“军事安全”、“国防安全”、“军事情报”、“军事工作”、“军事安全保障”等具有专业特色的概念
国家安全研究相关的新概念	复杂多变的安全现实和不断深入的安全研究,促生的新概念	作为学科建设必须解决的“国家安全学”、“国家安全学科”、“国家安全情报学”等,以及涉及具体理论的“安全度”、“国家安全度”、“国家安全构成要素”、“国家安全原生要素”、“国家安全史前要素”、“国家安全伴生要素”、“国家安全派生要素”等

资料来源:(1)刘跃进. “安全”及其相关概念[J]. 江南社会学院学报,2000(3);(2)刘跃进. 国内关于安全是否具有主观性的分歧与争论[J]. 江南社会学院学报,2006(2).

在实际工作中,一般利益的处理反而可能会占据决策者的主要议事日程,当一般利益的处理在有利于或者不会影响核心利益时,才会在国家安全利益的排序中占先。(5)国家安全利益涉及的主体对象多元化,新的国家安全观突破了传统意义上的国家这一局限,以国家为中心向上扩大到全球安全和人类安全,向下延展到个人。因此,国家安全利益涉及的主体包括个体、人民、集体、地区、世界、全球、人类、共同安全。这说明,在信息化时代,只有把各个层次的安全利益结合起来,国家才能获得真正的安全。

2. 从国家安全战略重点领域来看(或者称为:国家安全威胁来源、国家安全战略范畴、国家安全问题

① “就一个国家的基本利益而言,由公共利益和国家利益两个部分组成。由社会整体利益所决定的是公共利益(public interests),它决定国家的公共政策。一个国家在对外发生关系时所涉及的利益,是国家利益,也就是国家的安全利益。公共利益和国家利益是决定国家大战略的两个不同的基础。公共利益决定国家的发展战略,国家利益决定国家的安全战略。”摘自:周建明,王海良. 国家大战略、国家安全战略与国家利益[J]. 世界经济与政治,2002(4).

的具体目标等),主要表现为:(1)现在和今后对我国国家安全的威胁主要还是来自国内,中国与外部的矛盾和冲突、甚至可能的战争的根源等,都有可能是国内的某些问题,如“三种势力”、经济问题、环境问题等。(2)确定国家安全战略重点领域的基本出发点,亦即国家主权独立和领土完整、政治经济秩序正常化运转等国家传统安全的核心地位在相当长的时间内依然稳固。(3)非传统安全威胁因素无论是在严峻性还是在处理方式上都提出了新的要求与挑战,这就包括军事、政治和外交等传统问题以外的经济安全、金融安全、生态环境安全、信息安全、资源安全、恐怖主义、武器扩散、疾病蔓延、跨国犯罪、走私贩毒、非法移民、海盗、洗钱等。^①(4)以信息网络为基础的新型政治动员和社会动员以及网络恐怖主义渐行渐近,网络空间与现实社会的互动具有“共振”效应,并开始威胁社会安定和国家安全。^[24](5)不同安全威胁因素类型之间的模糊性、综合化趋势增强,且相互作用、相互转化,这就要求对错综复杂的安全威胁因素进行冷静清晰的综合判断,认清安全问题的综合化趋势。^[25](6)安全威胁因素影响的不确定性提高。国际间交流和国家内部、组织、团体、个人的联系越发紧密,任何一点小的冲突摩擦都有可能促发“蝴蝶效应”,引起大规模的动荡。

3. 从国家安全战略的选择来看,主要表现为:(1)确立积极预防的国家安全战略方针,强调预先准备与防范,做到有备无患、趋利避害、防患于未然。^[26](2)突破以往单纯的以军事手段作为维护国家安全的途径,将建立和参与各种国际制度体系和改变国际舆论环境等作为维护国家安全的重要方式,在国家安全战略的层次上无疑是重要的观念革新。传统的安全观中,维护安全的军事手段一直处于首要地位。然而,随着国家间的相互依赖性提高,相互影响、互动和渗透越来越复杂,以及冲突所可能产生的复杂后果和利益得失等因素,都导致了军事手段再也不是唯一的保证国家安全的途径。(3)从国家综合安全观念出发,在全面深化要素型战略能力的基础上,构建国家结构型战略能力,从而适应目前复杂、多变的安全环境。^{②[27]}(4)国家安全战略准备实现从“基于威胁”到“基于能力”的转变。“基于威胁”是一般程式,指首先界定威胁,然后确定对手,最后决定如何发挥和运用资源与力量。而“基于能力”并不把威胁是什么、对手是谁放在第一位,强调首先要具备战胜所有可能对手的超强资源与能力。这种战略思维并不是要忽视威胁,而是不把目标确定为具体威胁,而是所有可能的威胁。^[28]

(三) 国家安全战略管理体系

国家安全战略管理体系是为保障国家安全战略的

决策、实施与调整的实现而建立起的国家安全战略领导体制和科学运行机制,以及为其提供的法制、科技、资源等相关保障。

1. 国家安全战略领导体制是国家为了维护安全利益,消除各种安全威胁,实现国家安全战略目标而建构的领导组织体系及相应制度,它是国家领导体制的核心部分,也是国家安全战略顺利实施并达成既定目标的重要保障。^[29]目前,各国国家安全机构的性质与功能都不尽相同(见表3),但总体来看具有一定的相似性:(1)建立国家安全领导体制的目的主要在于加强集中统一领导、协调统筹各类资源、提高决策效率;(2)领导人通常由国家元首或最高领导人兼任,呈现出首长制为主的决策主体机制;(3)成员通常由国防、军队、外交、财政、情报、内卫等相关部门负责人组成,具有相对代表性和稳定性;(4)在委员会框架内设置分类或分级的分支委员会,并将委员会下设的办事机构作为总统(首相)办公室的独立机构,直接向总统(首相)负责;(5)决策、咨询和协调是国家安全委员会的三大核心职能;(6)在使命定位方面,呈现出传统国家安全观的“国防安全”模式,以及大综合国家安全观的“综合安全”模式这两类价值理念倾向;(7)国家安全机构通常兼外安内兼顾,但不同国家、不同时期,对内对外会有所偏重;(8)国家安全内涵通常以传统为主,但近年有向非传统安全拓展的趋势。^{[30][31]}

2. 国家安全战略管理运行机制是为实现国家安全目标的工作流程与步骤以及相关手段与方法,对国家安全战略实现具有决定意义。具体流程包括根据国家定位,提出国家的安全利益需求,分析国内外环境中的利弊因素,制定国家安全战略方针与战略规划,运用科学策略推进国家安全战略实施,最终实现国家安全战略目标。具体可划分为八个步骤:明确功能、分析环境、制定方针、统筹规划、确定目标、战略调整、明确策略和评估反馈。^[32]

3. 国家安全战略实现过程的保障。除了传统意义上的法律、政策、科技、人才等“硬实力”保障外,还应当通过网络迅速发展的全球化大背景下,重视信息化安全和对新媒体的利用,提升全球舆论传播等“软实力”。

① 参见十六大报告相关名词解释。

② 要素型战略能力,是指国家运用自身所拥有的、体现在具体领域的战略实力(如经济实力、政治实力、军事实力等)实现国家安全利益的能力。结构性战略能力则是指国家整合并运用国际体系和国内的资源与力量,应对各种安全问题,实现安全利益的能力。要素型战略能力与结构性战略能力关系密切。一方面,要素型战略能力是基础,自身的禀赋决定了国家在国际体系结构中的基本位置。结构性战略能力最终要依赖要素型战略能力的发挥而作用。另一方面,结构性战略能力又相对独立地存在,并反作用到要素型战略能力。摘自:唐永胜,佟明翔. 结构型战略能力与中国国家安全. 2008:160-169.

三、国家安全战略体系建设的相关建议

(一)推进国家安全战略理念的转变,将研究国家的大战略、安全战略和国家利益作为一个重要事项列入重要日事议程。

总体来看,我国综合战略谋划不足,尚未完成对新国际形势和中国发展前景进行的总体性的战略调整,面向21世纪中叶世界大国前景的安全战略构想、战略文化、安全战略框架尚未形成。^[33]当前,各国之间的竞争也拓展到制定和实施国家大战略领域,都在重新界定国家利益、确定国家安全战略,中国要确保

自身的稳定与优势必须在战略能力上胜人一筹。同时,中国的安全战略设计必须实现跨越、脱出常规、有所创新,因为中国现在是一个中国两种制度,一个中国四个世界,一个中国四种社会。^[34]工业化和信息化带来的双重压力,引起发展困境、社会矛盾和利益关系的调整同时出现,使潜在的和暴露出来的安全问题更为错综复杂。因此,必须在稳步发展的同时有所跨越、有所创新,既要超前谋划、实现跨越式发展,又要在安全谋划和战略布局上坚持实事求是,不搞一刀切。^[35]

表3 世界主要国家安全战略管理领导体制的组成

国家	机构名称	机构性质	机构组成	机构职能
美国	美国国家安全委员会	高级智囊平台,外交政策决策和执行机构	法定成员:总统、副总统、国务卿、国防部长、能源部长 非法定成员:总统国家安全事务助理、财政部长、司法部长、国土安全部长、常驻联合国代表和总统办公厅主任 法定顾问:参谋长联席会议主席、国家情报总监 其他机构负责人根据情况受邀参加会议 常设机构是办公厅,纳入总统行政办公室	就国家安全和外交政策向总统提出建议,并协调各相关部门工作
俄罗斯	俄罗斯联邦安全会议	宪法规定的咨询机关,直接受总统领导	会议主席:联邦总统 会议成员:俄罗斯总理、上下议会议长(即联邦委员会和国家杜马主席)、内务部、联邦安全局、对外情报局等一系列强力部门的首脑	跨部门的决策、监督、执行机构,出台,乃至监督执行相关战略性文件
英国	英国国家安全委员会	内阁办公室下属的由首相负责的常设内阁委员会	组成成员:首相、副首相、财政大臣、首席大臣兼外交大臣、国防大臣、内政大臣、能源大臣、气候变化大臣、政府政策大臣等 根据议题不同,其他“决策相关”内阁大臣、情报机构负责人、国防参谋长等也定期参加 下设3个附属委员会	协调政府各高层部门在国家安全领域内的合作,应对国内外的不同威胁
德国	联邦安全委员会	德国安全政策的最高监督和协调机构	主席:联邦总理 副主席:联邦副总理 执行主席:国防部长 成员:内政、外交、财政、司法、经济部长和总理府特别任务部部长 联邦国防军总监察长和其他内阁部长必要时可列席	维护国家安全,制定安全防务政策;确保西方同盟体中的安全职责;国防和武装领域的咨询和协调;严格审核军售情况
法国	国防与国家安全委员会	国家安全与国防的最高决策机构,在总统领导下制定国家安全方针与政策	主持:总统 成员:总理、国防部长、内政部长、经济部长、预算部长、外交部长 其他部门负责人根据需要由总统制定参加 下设小范围的国防会议(部际协调机构),总统主持,直接负责处理军事危机 下设总秘书处,归属总理府,在内阁总理领导下工作	就军事纲领、核威慑、情报工作、涉及国家安全和反恐问题提出指导原则和具体部署,对国内稳定和刑事形势做出判断
日本	国家安全保障会议	决定外交与安全保障的基本方针,推进由首相官邸主导的外交和安保政策	议长:首相 常设首相、内阁官房长官、外务大臣、防卫大臣组成的“四人会议”,根据需要扩大为有财务大臣、国土交通大臣、国家公安委员长等参加的“九人会议” 增设国家安全保障局作为执行机构,目前由来自外务省、防卫省和日本警察厅的68人组成	“四人会议”定期会晤,研讨中长期战略性问题 “九人会议”就国防、外交重要事项进行审议 保障局负责落实决定,协调部门,进行情报工作

资料来源:(1)彭光谦.世界主要国家安全机制内幕[M].江苏:江苏人民出版社,2014.

(2)薛澜,彭龙,陶鹏.国家安全委员会制度的国际比较及其对我国的启示[J].中国行政管理,2015(1).

(二)加强理论研究,推动完善国家安全战略学科理论体系建设。国家科技管理部门应当加大支持力度,依托有关科研单位、高等院校加强国家安全理论研究。国家安全研究是在冷战后越来越受到人们重视的,许多概念与相关理论也逐渐开始出现,在我国,虽然对国家安全理论探讨才刚刚开始,却意义重大,而且必须不断深入下去。尤其要加强基础理论的研究,对国家安全研究领域会涉及到的相关概念进行严格定义和论述。如果做不到这一点,国家安全研究就只能永远停留在“经验”的层次上,而不可能成为科学。

(三)不断加强国家安全战略领导机构,提高应对危机的能力。这包括:(1)在中央国安委的基础上,加强中国国家安全委员会建设。在借鉴国外现有经验的基础上,结合中国国情和时代特点,进一步加强对委员会的性质、组成和职能等方面的研究。(2)坚持底线思维,立足应对危机。(3)按年度发布《中国国家安全战略》报告。可以借鉴国际经验,并结合我国国情,将报告分为机要件和公开件,公开件对提高我国国民的国家意识和忧患意识具有重要意义。报告至少应当包括国家安全利益、安全环境、目标与任务、指导方针、战略原则、战略能力、战略途径等内容。

(四)系统梳理涉及国家安全战略的重要领域,并将之进行归类整理并评估,根据其重要性配置国家战略资源。首先,将涉及国家安全的各领域安全要素统统纳入到国家安全战略的考虑范围,保证在战略的制定和实践过程中不出现偏颇和失衡的问题;其次,将所有安全要素统一评估,统筹排序,对资源进行科学、合理匹配,解决安全问题的“泛化”与战略资源稀缺之间的矛盾,真正做到“以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托”。

(五)依赖制度化的和法治的力量,保障国家安全战略能力的持续性。中国本身并不缺乏对国家利益和国家安全战略的理解和实践,但问题是还没有形成系统的理论和有效的制度。新中国成立以来,毛泽东、邓小平等国家领导人在国家安全问题上的战略意识和能力可谓运筹帷幄、炉火纯青,面对国家安危之际,总能做出正确决策,转危为安、化危为机,但这都主要体现在领导人的个人能力上。要提升我国制定和实践国家安全战略的能力,既要有最高领导者的雄才大略,还需要形成规范的理论 and 有效的机制,将国家利益和国家安全战略的理解与实践以一种制度化的和法治的方式转化成为国家能力。

(六)加强文化安全建设,积极深入利用包括舆论宣传在内的多种方式手段来维护国家安全利益。在全球化时代,维护国家文化安全,就是保障和捍卫国家文

化主权的独立性和自主性。国家安全利益的实现需要硬性的经济实力、军事保障等内容,同时还需要以社会动员、政治动员和舆论宣传为代表的软实力贯彻执行,夯实国家安全的群众基础。媒体宣传作为公共空间的重要成员和社会的重要公器,实时参与各类涉及国家安全事件的过程,在此过程中作为一个重要角色渗透到社会的各个领域和世界的各个角落具有相当的发展潜力与提升空间。①

[参考文献]

- [1] 吴春秋. 广义国家安全理论[M]. 北京:时事出版社. 1995. 25.
- [2] 钟开斌,徐鸿武,张占斌. 中外政府应急管理比较[M]. 北京:国家行政学院出版社. 2012.
- [3] 郑毅,孙敬鑫. 论奥巴马政府国家安全战略调整与中美关系[J]. 重庆社会主义学院学报, 2011(1).
- [4] the President of the United States. *National Security Strategy*. February, 2015.
- [5] 牛军. 中国国家安全战略60年:理论、历史与现实[J]. 国际政治研究. 2009(4).
- [6] 江泽民. 加快改革开放和现代化建设步伐——夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利[EB/OL]. 人民网. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526313.html>.
- [7] 《中华人民共和国国家安全法》(1993年2月22日第七届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过 中华人民共和国主席令第68号公布 自公布之日起施行)[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府网站. http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-08/05/content_20927.htm.
- [8] 张清敏. 国家安全:中国对外安全战略的核心[J]. 国际政治研究, 2009(4).
- [9] 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》(2004年9月19日中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过)[EB/OL]. 人民网. <http://www.people.com.cn/GB/40531/40746/2994977.html>.
- [10] 国防部. 《2004年中国的国防》[EB/OL]. 新华网. http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2004-12/27/content_2385569.htm.
- [11] 胡锦涛在党的十七大上的报告[EB/OL]. 新华网. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm.
- [12] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告. 2012年11

- 月8日[EB/OL]. 新华网. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm
- [13] 习近平. 关于全面深化改革若干重大问题的决定. 中国共产党十八届三中全会公报[EB/OL]. 新华网. http://news.xinhuanet.com/house/tj/2013-11-14/c_118121513.htm
- [14] 王留彬. 国家安全战略研究综述[J]. 今日中国论坛, 2013.
- [15] 习近平. 坚持总体国家安全观, 走中国特色国家安全道路[EB/OL]. 新华网. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm
- [16] 沈丁立. 中央国家安全委员会首次会议发出“两大信号”[EB/OL]. 人民网. <http://theory.people.com.cn/n/2014/0416/c148980-24903427.html>
- [17] 刘跃进. 国家安全学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004. 51.
- [18] 刘跃进. “安全”及其相关概念[J]. 江南社会学院学报, 2000(3).
- [19] 刘跃进. 国内关于安全是否具有主观性的分歧与争论[J]. 江南社会学院学报, 2006(2).
- [20] 潘忠岐. 利益与价值观的权衡——冷战后美国国家安全战略的延续与调整[J]. 社会科学, 2005(4).
- [21] Sam C. Sarkesian, John Allen Williams, and Stephen J. Cimbala. *US National Security: Policy Makers, Processes & Politics*, Forth Edition. Lynne Rienner Publishers. 2008.
- [22] 杜永明. 信息时代中国国家安全战略[J]. 中共福建省委党校学报, 2002(8).
- [23] 周建明, 王海良. 国家大战略、国家安全战略与国家利益[J]. 世界经济与政治, 2002(4).
- [24] 蔡文之. 论国家安全战略的调试[J]. 中国特色社会主义研究, 2010(2).
- [25] 夏超然. 2008年非传统安全问题的新挑战与国家安全战略的应对之策[J]. 理论观察, 2009(1).
- [26] 郭新宁. 论中国国家安全战略方针[J]. 外交评论, 2006(4).
- [27] 唐永胜, 佟明翔. 结构型战略能力与中国国家安全[J]. 复旦国际评论, 2008.
- [28] 王伟男, 周建明. 从“国防转型”到“转型外交”——演变中的美国国家安全战略及其对中国的含义[J]. 世界经济与政治, 2006(12).
- [29] 杨毅. 国家安全战略理论[M]. 北京: 时事出版社, 2008. 309.
- [30] 彭光谦. 世界主要国家安全机制内幕[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2014. 11.
- [31] 薛澜, 彭龙, 陶鹏. 国家安全委员会制度的国际比较及其对我国的启示[J]. 中国行政管理, 2015(1).
- [32] 巴忠俊. 中国国家安全战略问题研究[M]. 北京: 军事科学出版社, 2003. 255-257.
- [33] 肖晔. 加强中国国家安全战略的思考[J]. 理论视野, 2011(6).
- [34] 胡鞍钢. 中国战略构想[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2002. 2-3.
- [35] 江凌飞. 关于国家安全战略选择的若干问题[J]. 世界经济与政治, 2002(11).

(责任编辑 尚璇)

Research on National Security Strategy Management System of China

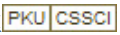
Shan Chunchang Zhou Ling Shen Hua

[Abstract] National Security Strategy provides a vision and strategy for advancing the nation's interests, universal values, and a rules-based international order through strong and sustainable national leadership. On the base of analysis of the features and development trends of the concept of national security and national security strategy, the paper provides suggestions for the construction of organizational and operational mechanism that will guarantee the implementation of China's national security strategy.

[Keywords] national security, public security, emergency management

[Authors] Shan Chunchang is Senior Adviser of Crisis Management for the State Council. Beijing 100006; Zhou Ling (Correspondent Author) is Associate Professor at School of Social Development and Public Policy, Beijing Normal University of China, and Research Fellow at Center for Crisis Management Research (Sponsored by Beijing Planning Office of Philosophy & Social Science), School of Public Policy & Management, Tsinghua University of China, Beijing 100875; Shen Hua is Assistant Research at the Institute of Public Policy and Management, Chinese Academy of Sciences. Beijing 100190

我国国家安全战略管理体系建设的几点思考

作者: [闪淳昌](#), [周玲](#), [沈华](#), [Shan Chunchang](#), [Zhou Ling](#), [Shen Hua](#)
作者单位: [闪淳昌, Shan Chunchang \(国务院应急管理专家组, 北京, 100006\)](#), [周玲, Zhou Ling \(北京师范大学社会发展与公共政策学院 北京100875\)](#), [沈华, Shen Hua \(中国科学院科技政策与管理科学研究所, 北京, 100190\)](#)
刊名: [中国行政管理](#) 
英文刊名: [Chinese Public Administration](#)
年, 卷(期): 2015(9)

引用本文格式: [闪淳昌. 周玲. 沈华. Shan Chunchang. Zhou Ling. Shen Hua 我国国家安全战略管理体系建设的几点思考\[期刊论文\]-中国行政管理 2015\(9\)](#)