国家安全学基础理论框架构建研究*

李文良

【内容提要】 国家安全学基础理论的构建是国家安全学学科建设的重要组成部分，缺乏国家安全学基础理论的支撑，国家安全学学科就犹如沙滩上的知识大厦，毫无根基可言。深刻理解国家安全问题的内涵，以国家安全问题为导向，遵循“问题→过程→结果”框架构建国家安全学基础理论，可使国家安全问题、国家安全认知、国家安全体系、国家安全能力、国家安全行为、国家安全极限等内容形成严密的逻辑整体。国家安全学基础理论以国家安全问题为逻辑起点和主线，国家安全问题构成预防和化解国家安全问题的“过程”和实现国家安全的“结果”的前提和保障。在“过程”中，国家安全问题通过国家安全认知、国家安全体系、国家安全能力、国家安全行为等要素的组合及其应用，得到预防和化解。国家安全极限作为国家安全目标实现的“结果”，意味着国家安全是一种相对安全而不是绝对安全，追求绝对安全必然导致安全困境，最终无法实现国家安全的目标。追求共同安全是国家安全极限应有之义。国家安全学基础理论遵循“问题→过程→结果”框架来构建其理论范式不能一蹴而就，需要共同努力，不断深化国家安全学基础理论研究。

【关键词】 国家安全问题；国家安全过程；国家安全结果；基础理论框架

【作者简介】 李文良，国际关系学院教授（北京 邮编：100091）。

【DOI】 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2022.05.001

【中图分类号】D035; G642 【文献标识码】A【文章编号】2095-574X(2022)05-0003-27

* 作者感谢《国际安全研究》匿名审稿专家的评审意见，文责自负。

引　言

根据国务院学位委员会和教育部有关文件的界定，作为交叉学科，国家安全学可谓领域众多，学科多样，其理论性既丰富多彩，又复杂晦涩。在总体国家安全观的统领下，广大理论工作者对国家安全学理论进行了深入研究，极大地推动了国家安全学学科建设，但由于学科起步晚、学科理论构建任务重，我们仍需做大量细致的理论研究，这样才能满足国家安全学学科发展的要求。本文拟以国家安全问题为导向，把国家安全问题贯穿于国家安全学基础理论研究的全过程、全领域，遵循“问题→过程→结果”框架对国家安全学基础理论进行探究。

国家安全概念在国家安全学中具有元术语的地位，是国家安全学理论构建的第一块基石。笔者将国家安全界定为“一个国家免受各种干扰、侵蚀、威胁和颠覆的状态和能力”，[①] 这种观点被《中华人民共和国国家安全法》（简称《国家安全法》）所充分吸收。该法第二条规定：“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] 就笔者对国家安全的界定而言，“免除”是其关键词；就官方对国家安全的界定而言，“没有危险”“不受内外威胁”是其关键词，危险和威胁意味着国家安全问题的产生。“国家安全”只是这些关键词的“结果”。可见，国家安全是个逆化概念（参见图 1），实现国家安全的

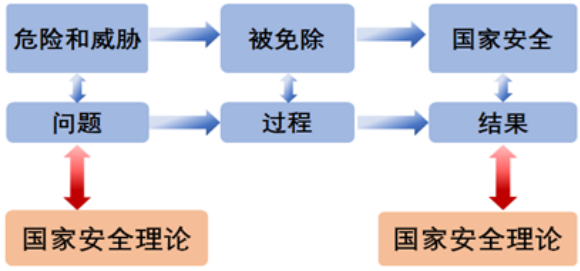


图 1　国家安全概念逆化图示

资料来源：作者自制。

① 李文良：《国家安全管理学》，吉林大学出版社 2014 年版，第 2 页。

②《中华人民共和国国家安全法》，中国政府网，2015 年 7 月 1 日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/01/content_2888316.htm。

前提是“免除”“危险和威胁”即国家安全问题，使国家处于“没有”危险和“不受”内外威胁的状态和拥有保障持续安全状态的能力。国家安全是国家安全问题通过一定过程被预防和化解的结果，从而形成“问题→过程→结果”的逻辑线条。

国家安全这个逆化概念内含两个核心内容，一明一暗，显性的是国家安全，隐性的是国家安全问题，前者是后者的目的和结果，后者的免除构成前者的前提和条件。因此，研究国家安全学理论可以有两种路径选择：一是结果导向，即把国家安全看作是危险和威胁即国家安全问题被免除的结果，并以此为逻辑起点来构建国家安全学基础理论；二是问题导向，即从危险和威胁即国家安全问题本身为切入点，以国家安全问题为路径来构建国家安全学理论。

结果导向，使国家安全学以“国家安全”为核心构建其理论体系，其侧重点是达到国家安全的结果；问题导向，使国家安全学以“国家安全问题”为核心构建其理论体系，其侧重点是首先关注国家安全问题，然后才是实现国家安全的结果。作为结果语义的“国家安全”与作为危险和威胁语义的“国家安全问题”之间存在因果关系，“国家安全问题”是否得到有效预防或化解是因，“国家安全”是果。因此，以问题为导向研究国家安全学，并以其为逻辑起点来构建国家安全理论体系，切中“危险和威胁”等国家安全问题，把国家安全理论建立在国家安全问题基础上，在突出国家安全学学理性的同时，更加彰显实用性、时效性。事实上，以结果为导向研究国家安全学，并以其为逻辑起点构建国家安全理论体系，也绕不开国家安全问题，否则无法达到国家安全这个结果（目标）。以国家安全问题为导向构建国家安全学基础理论框架是有效、理性和科学的选择。以国家安全问题为导向，遵循“问题→过程→结果”框架构建国家安全学基础理论，可使国家安全问题、国家安全认知、国家安全体系、国家安全能力、国家安全行为、国家安全极限等六部分内容形成严密的逻辑整体，国家安全问题是这一逻辑整体的起点和主线（参见图 2）。国家安全问题意味着国家利益特别是核心利益和其他重大利益面临危险和威胁，它是预防和化解国家安全问题的“过程”和实现国家安全的“结果”的前提和保障，其他五部分都是围绕这个主线而展开和存在的：国家安全认知是国家安全主体基于对国家安全问题性质、定位、规模、危害程度等看法而形成的安全观念；国家安全体系是国家安全主体为了预防和化解国家安全问题，实现国家安全目标而进行的组织实体和制度设置；国家安全能力是国家安全主体

为了预防和化解国家安全问题，实现国家安全目标而进行的能力建设，并构成预防和化解国家安全问题是否能够实现的能力支撑；国家安全行为是国家安全主体为了预防和化解国家安全问题，实现国家安全目标所进行的各种活动过程；国家安全极限是国家安全问题被预防和化解后国家安全主体所实现的相对安全而非绝对安全的结果（状态）以及走共同安全道路的理性选择。总之，国家安全基础理论始于国家安全问题，经由国家安全认知、国家安全体系、国家安全能力和国家安全行为，终于国家安全极限，构成“问题→过程→结果”的理论构建框架。

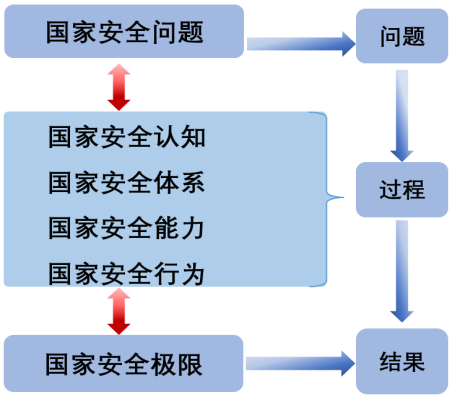


图 2 国家安全学基础理论框架

资料来源：作者自制。

一 国家安全问题

国家安全问题是指对国家利益特别是核心利益或其他重大利益造成危险和威胁并被列入国家安全议程的问题，以及预防或化解这些问题而伴生的问题。前者指领域（特定意义上）国家安全问题（troubles），如政治、经济、文化、社会等领域的国家安全问题，领域国家安全问题具有衍生性；后者指工具性（一般意义上）国家安全问题（issues），如国家安全战略问题、国家安全管理问题、国家安全工程和技术问题等。工具性国家安全问题由于是预防或化解领域国家安全问题而伴生的国家安全问题，也具有衍生性。国家安全问题在国家安全学学科建设，特别是国家安全学基础理论构建方面具有不可替代的功能，国家安全学的产生、研究对象、学科定位，直至基础理论和学科建设都离不开对国家安全问题的理解和把握。

（一）国家安全问题催生国家安全学

对于领域安全问题而言，当某一问题满足“是否涉及国家利益特别是国家核心利益或重大利益？是否造成危险和威胁？是否被列入国家安全议程？”[①] 这三个条件时，就意味着这个问题已经转化为领域安全问题，“面对‘领域+安全’的复合性新问题、新现象，原有学科无法回应”，[②] 需要一门建立了全新的国家安全范式并能够预防或化解这些复合性领域国家安全问题的学科，这种具有国家安全范式的新交叉学科就是国家安全学。

对于工具性国家安全问题而言，因为它们集衍生性和工具性于一身，原有的学科如战略学、管理学、法学、管理工程和技术等都无法更好地探究“工具性+国家安全”复合性的问题，因此，具有国家安全范式的新交叉学科才能更好地解决工具性国家安全问题，“国家安全学也是应探究工具性安全问题而生”。[③]

国家安全问题衍生性导致国家安全问题是复合性安全问题，需要新型学科即国家安全学利用全新的国家安全范式来探究解决之道，这意味着国家安全学植根于国家安全问题的本质性规定之中，国家安全问题是国家安全学产生的逻辑前提。

（二）国家安全问题决定国家安全学的研究对象

国家安全问题与个人或组织安全问题有着本质的区别，且与国家安全之间呈强相关性，国家安全问题明晰了国家安全学研究的范畴和边界，因此，国家安全学把“国家安全问题及其与之相关联的国家安全现象和规律”[④] 作为其研究对象具有科学性。国家安全学以国家安全问题为研究对象，不仅抓住了实现国家安全目标的关键，也抓住了国家安全的本质。另外，国家安全问题不等于国家安全内容，国家安全内容是国家安全问题派生出来的，如影响国家安全的因素、危害国家安全的因素以及国家安全保障问题等构成国家安全的重要内容，它们都派生于国家安全问题。因此，抓住了国家安全问题，就能充分把握国家安全内容的实质。

---

① 李文良：《国家安全：问题、逻辑及其学科建设》，《国际安全研究》2020 年第 4 期，第 12 页。

② 李文良：《国家安全学的内生逻辑及其学科特征》，《国家安全研究》2022 年第 3 期，第 63 页。

③ 李文良：《国家安全学的内生逻辑及其学科特征》，《国家安全研究》2022 年第 3 期，第 64 页。

④ 李文良：《国家安全学：研究对象、学科定位及其未来发展》，《情报杂志》2021 年第 8 期，第 3 页。

（三）国家安全问题决定国家安全学的学科定位

当我们以国家安全问题横切政治、军事、社会、信息、经济、金融、生态、生物、资源、战略、管理、法律、公安、工程和技术等领域及其学科时，就会形成独特的横切延伸断面，构成国家安全学交叉学科属性。[①] 这些新的交叉学科构成国家安全学及其学科的基本内容，使其具有了综合学科的属性。所以，国家安全学具有交叉学科和综合学科的属性，属于复合学科。

二　国家安全认知

认知是一种意识活动，是指社会个体对事物概念的判断和对事物规律的总结。国家安全认知是指国家安全主体在从事国家安全工作过程中对国家安全问题及其现象的判断并形成规律性的认识和看法，主要表现为主流国家安全认知和全民国家安全意识。国家安全认知对于国家安全主体有着重要的影响，国家安全主体无论是设计国家安全体系，从事国家安全能力建设，还是实施国家安全行为，都与国家安全认知密切相关。国家安全认知是国家安全基础理论构建的指导思想和纲领。

（一）主流国家安全认知

新中国成立以来，中国官方由于在不同时期对不同性质国家安全问题的关注，形成了具有各自时代特征的主流国家安全认知，主要包括传统安全认知、非传统安全认知和总体国家安全认知。

1．传统国家安全认知

传统国家安全认知是指国家安全主体对传统安全问题及其现象的认识和看法。新中国成立后，国内外安全形势复杂严峻，对新生政权、主权、统一和领土完整构成严重威胁。从国内看，祖国尚未完全统一，盘踞在台湾的国民党政权不甘心自己的失败，力图反攻大陆。同时，国内的社会治安也因土匪和间谍活动而遭到破坏，新生政权安全受到威胁。[②] 从国外来看，美国不但把军舰开进台湾海峡，耀武扬威，对中国解放台湾形成武力威胁，而且在朝鲜战场上把战火烧至鸭绿江畔，公然侵害中国领土和主权。中苏关系破裂后，苏联在中苏边境陈兵百万，双方发生珍宝岛冲突事件，这严重威胁到中国边境安全。面对美苏两个超级大国均以中国为敌的严峻

① 李文良：《国家安全学：研究对象、学科定位及其未来发展》，《情报杂志》2021 年第 8 期，第 4 页。

② 和晓强：《“国家安全观”的历史演进特征分析》，《情报杂志》2020 年第 2 期，第 45 页。

国际安全态势，虽然毛泽东曾作出世界大战暂时打不起来的研判，但是他认为，只要帝国主义存在，战争就不可避免，对帝国主义发动战争仍应保持高度警惕。[①] 总之，以毛泽东为核心的中国第一代领导人“将保卫新生的人民民主政权，维护国家独立、主权和领土完整作为国家安全工作的首要任务”。[②]

改革开放以后，尽管邓小平认为“大战打不起来，不要怕，不存在什么冒险的问题”，[③] “争取比较长期的和平是可能的，战争是可以避免的”，[④] 并且以极大的政治勇气把党和国家的工作重心从“以阶级斗争为纲”转移到以经济建设为中心上来，但他仍然关注传统安全问题。他说：“资本主义是想最终战胜社会主义，过去拿武器，用原子弹、氢弹，遭到世界人民的反对，现在搞和平演变。”[⑤] “国家的主权、国家的安全要始终放到第一位，对这一点我们比过去更清楚了。”[⑥]

从 1949 年新中国成立到 20 世纪 90 年代，中国官方对传统安全问题的关注一直处在安全认知的中心地位，进而形成传统安全认知。这种安全认知既是对中国所面临的安全挑战的回应，也为有效应对这些传统安全挑战提供了认知支撑。

2．非传统国家安全认知

非传统国家安全认知是指国家（官方）对非传统安全问题及其现象的规律性认识和看法。1997 年，中共十五大报告明确指出：“正确处理对外开放同独立自主、自力更生的关系，维护国家经济安全。”这是非传统安全问题首次纳入党中央视线。1998 年，在中国第一次发布的《中国的国防》白皮书中，中央政府从经济全球化竞争维度再次强调经济安全。白皮书指出：“越来越多的国家把经济安全视为国家安全的一个重要方面，亚洲金融危机使经济安全问题更为突出。”[⑦] 此后，中共中央和中央政府对非传统安全问题的认识不断深化：一是逐渐深化对非传统国家安全问题范围的认识。中共十六届四中全会除了提出经济安全外，还提出文化安全和信

① 陈扬勇：《新中国成立后毛泽东对战争与和平的思考与应对——读〈毛泽东年谱（1949—1976）〉》，中国共产党新闻网，http://dangshi.people.com.cn/gb/n1/2016/0805/c85037-28612753.html。

② 中共中央宣传部、中央国家安全委员会办公室：《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 2-3 页。

③ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社 1993 年版，第 25 页。

④ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社 1993 年版，第 233 页。

⑤ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社 1993 年版，第 326 页。

⑥ 《邓小平文选》第三卷，人民出版社 1993 年版，第 348 页。

⑦ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《1998 年中国的国防》白皮书，中华人民共和国国史网，1998 年 7 月，http://www.hprc.org.cn/gsgl/zggk/zhggf/guofangbps/200907/t20090703_15198.html。

息安全等非传统安全问题；中共十七大报告和中共十八大报告又把非传统安全问题扩展到能源资源安全、网络安全。二是不断深化对非传统安全问题的性质、危害的认识。中共十六大报告强调“恐怖主义危害上升”；中共十七大报告和中共十八大报告都再次强调“反对一切形式的恐怖主义”。《2004 年中国的国防》白皮书指出：“非传统安全威胁日益严重。”[①] 《2010 年中国的国防》白皮书指出：“恐怖主义的现实威胁存在，能源资源、金融、信息、自然灾害等非传统安全问题上升。”[②] 这一时期，中国官方虽然并未轻视传统安全问题，但明显侧重对非传统安全问题的关注，中国国家安全认知进入非传统安全认知阶段。

3．总体国家安全认知

进入新时代，中共中央和中央政府对国家安全问题的认识也进入了全面化、系统化阶段。一是把传统安全问题和非传统安全问题并重，认为二者均对国家安全构成威胁。2014 年，习近平在阐述总体国家安全观时，把“既重视传统安全，又重视非传统安全”作为“五对关系”之一。他指出：“我们面临的重大风险，既包括国内的经济、政治、意识形态、社会风险以及来自自然界的风险，也包括国际经济、政治、军事风险等。如果发生重大风险又扛不住，国家安全就可能面临重大威胁。”[③] 中共中央和中央政府把传统安全问题和非传统安全问题并重，标志着中国国家安全认知进一步成熟和科学化。二是不断深化对国家安全问题范畴的认识，形成领域安全问题认知。国家安全领域具有动态性和开放性，随着国内外安全环境的变化而不断变化和扩展。2022 年出版的《总体国家安全观学习纲要》提出，国家安全问题是大安全理念的产物，“涵盖政治、国土、军事、经济、文化、社会、科技、网络、生态、资源、核、海外利益、太空、深海、极地、生物、人工智能、数据等诸多领域”。[④] 三是不断加深对国家安全问题内涵的理解，由对领域国家安全问题的认知拓展到对工具性国家安全问题的认知。进入新时代以后，国家安全战略、国家安全体制、国家安全法治、国家安全技术等问题已经纳入中共中央和中央

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《2004 年中国的国防》白皮书，中国政府网，2004 年 12 月，http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_63348.htm。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《2010 年中国的国防》白皮书，中国军网，2011 年 3 月 31 日，http://www.81.cn/2017jj90/2011-03/31/content_7671721.htm。

③ 习近平：《下大气力破解制约如期全面建成小康社会的重点难点问题》，载中共中央党史和文献研究院编：《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社 2018 年版，第 182 页。

④ 中共中央宣传部、中央国家安全委员会办公室：《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 页。

政府视线。2013 年 11 月，中共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。2015 年，中共中央指出：“制定和实施《国家安全战略纲要》是有效维护国家安全的迫切需要，要做好各领域国家安全工作，大力推进国家安全各种保障能力建设，把法治贯穿于维护国家安全的全过程。”① 国家安全战略是“有效维护国家安全”的工具性选择，国家安全法治也是“做好各领域国家安全工作”的工具性选择，它们都是工具性国家安全问题。就国家安全技术而言，早在 2014 年，习近平就把国家安全技术看作是“保障国家安全的战略支撑”的工具性选择。他指出：“在新一轮科技革命和产业变革大势中，科技创新作为提高社会生产力、提升国际竞争力、增强综合国力、保障国家安全的战略支撑，必须摆在国家发展全局的核心位置。”② 总之，中共十八大以来，以习近平同志为主要代表的中国共产党人，把马克思主义国家安全理论和当代中国安全实践、中华优秀传统战略文化结合起来，顺应时代发展，“系统回答了中国特色社会主义进入新时代，如何既解决好大国发展进程中面临的共性安全问题，同时又处理好中华民族伟大复兴关键阶段面临的特殊安全问题这个重大时代课题，创造性提出了总体国家安全观”。③ 总体国家安全观的诞生，标志着中国主流国家安全认知已经进入总体国家安全认知的新时期。

（二）全民国家安全意识

国家安全认知在社会维度上表现为全民国家安全意识，即指人民群众对国家安全问题及其现象的主观认知，是全民安全社会化程度的晴雨表，事关国家安全工作的社会基础和动力。

中共中央和中央政府对于全民国家安全意识高度重视，并把国家安全教育作为提高全民国家安全意识的有效途径。《国家安全法》第七十六条规定：“将国家安全教育纳入国民教育体系和公务员教育培训体系，增强全民国家安全意识。”第十四条规定：“每年 4 月 15 日为全民国家安全教育日。”④ 国家通过法律形式把国家安全教育加以规定，凸显国家安全教育的重要性。2016 年 4 月，在首个全民国

① 《中共中央政治局召开会议 审议通过〈国家安全战略纲要〉》，中国共产党新闻网，2015 年 1 月 23 日，http://cpc.people.com.cn/n/2015/0123/c64094-26440906.html。

② 习近平：《在〈努力在新一轮科技革命和产业变革中占领制高点〉上的批示》，载《习近平关于总体国家安全观论述摘编》，中央文献出版社 2018 年版，第 158 页。

③ 中共中央宣传部、中央国家安全委员会办公室：《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 4 页。

④《中华人民共和国国家安全法》，中国政府网，2015 年 7 月 1 日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/01/content_2888316.htm。

家安全教育日，习近平强调“深入开展国家安全宣传教育，切实增强全民国家安全意识”。中共十九大报告也把“加强国家安全教育，增强全党全国人民国家安全意识”与“推动全社会形成维护国家安全的强大合力”关联起来。[①]

另外，安全社会化也是提高全民国家安全意识的重要途径。家庭、学校、媒体和国家安全组织是安全社会化的有效媒介。幼儿阶段，儿童在家庭生活中通过父母等言传身教，潜移默化地感知国家安全的基本要素，得到国家安全的启蒙；小学阶段，学校重点围绕建立国家概念，启蒙国家安全意识，增强小学生爱国主义情感；初中阶段，学校重点围绕认识个人与国家关系，使学生增强国家安全意识，初步树立国家利益至上的观念；高中阶段，学校重点围绕理解人民福祉与国家的关系，使学生树立总体国家安全观，增强自觉维护国家安全的使命感；大学阶段，学校重点围绕理解中华民族命运与国家关系，使学生践行总体国家安全观，将国家安全意识转化为自觉行动，强化责任担当；社会阶段，国家安全组织及其媒体不但以“全民国家安全教育日”为契机，还通过国家安全教育常态化、制度化项目加强对公民的国家安全教育，不断提升全民国家安全意识，增强维护国家安全的责任感和使命感。

三　国家安全体系

国家安全体系是指国家安全主体为了实现国家安全目标，在预防和化解国家安全问题过程中所设立的组织实体和制度的总和。国家安全体系是国家安全主体发挥作用的组织和制度形式。国家依法设置国家安全组织并进行制度、体制机制建设，其目的就是预防或化解国家安全问题，维护国家安全。国家安全体系在化解国家安全问题、实现国家安全目的过程中具有不可或缺的主体地位。

（一）国家安全组织

国家安全组织是指国家安全主体为了实现国家安全目标，在预防或化解国家安全问题过程中所设立的组织实体，主要包括国家安全领导机关、国家安全保障机关、国家安全审判机关和国家安全监督反馈机关。

1．国家安全领导机关

根据《宪法》和《国家安全法》，中国国家安全领导机关主要有：一是全国人民代表大会。其有权决定战争与和平的问题。二是全国人民代表大会常务委员会。

① 李文良：《新时代中国国家安全治理模式转型研究》，《国际安全研究》2019 年第 3 期，第 67 页。

其有权决定战争状态的宣布，决定全国总动员或者局部动员，决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态。三是国家主席。其有权根据全国人大及其常委会的决定，宣布进入紧急状态，宣布战争状态，发布动员令。四是国务院。其有权依照法律规定决定省、自治区、直辖市范围内部分地区进入紧急状态。五是中央国家安全委员会。其有权研究制定、指导实施国家安全战略和有关重大方针政策，推动国家安全法治建设。六是中央军事委员会。其有权领导全国武装力量，决定军事战略和武装力量的作战方针，统一指挥维护国家安全的军事行动，制定涉及国家安全的军事法规，发布有关决定和命令。

2．国家安全保障机关

根据《宪法》和《国家安全法》，中国国家安全保障机关主要有：一是国家安全专职保障机关，主要指国防、公安、武警和情报等强力部门，全面负责国家安全工作。二是国家安全专责保障机关，主要指中央国家机关各部门，专门担负“管理指导本系统、本领域国家安全工作”。《国家安全法》第三十九条规定：“中央国家机关各部门按照职责分工，贯彻执行国家安全方针政策和法律法规，管理指导本系统、本领域国家安全工作。”①

3．国家安全咨询协调机关

国家安全咨询协调机关主要负责国家安全工作中的重大问题，为国家安全领导机关决策提供咨询，并协调贯彻执行其决策。根据《国家安全法》有关规定，中央国家安全委员会“负责国家安全工作的决策和议事协调”。中央国家安全委员会既是国家安全领导机关，也是国家安全咨询协调机关。

4．国家安全监督反馈机关

国家安全监督反馈机关主要负责对从事国家安全工作的所有公职人员监督监察，分为党内监督和行政监督。就党内监督而言，中央纪律检查委员会是中国共产党最高纪律检查机关，对包括国家安全机关在内的所有党员领导干部进行监督。就行政监督而言，按照《监察法》，国家监察委员会是行使国家监察职能的专责机关，有权对国家安全机关在内的所有行使公权力的公职人员进行监察，调查职务违法和职务犯罪，开展廉政建设和反腐败工作，维护宪法和法律的尊严。

5．国家安全司法机关

国家安全司法机关依照法律规定主要负责行使审判权和检察权，惩治危害国家

①《中华人民共和国国家安全法》，中国政府网，2015 年 7 月 1 日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/01/content_2888316.htm。

安全的犯罪。我国《刑法》列有“危害国家安全罪”专章，充分表明国家对于维护国家安全的坚强意志。对于危害国家安全罪，人民法院拥有审判权，人民检察院拥有检察权，二者共同惩治危害国家安全的犯罪，维护国家安全。

（二）国家安全制度

国家安全制度是指国家安全主体在预防和化解国家安全问题、实现国家安全目标的过程中，逐渐形成有关国家安全机关进行国家安全工作活动的规则、程序和方式的制度性规定，主要包括国家安全领导制度、国家安全一般制度和国家安全专门制度。中国实行统分结合、协调高效的国家安全制度。

1．国家安全领导制度

国家安全领导制度是指国家安全领导机关进行国家安全决策和决定等活动的规则、程序和方式的制度性规定。主要包括以下制度：一是集体安全负责制（国家安全集体负责制）。在中国，对于包括涉及战争、紧急状态、总动员等重大国家安全问题事项，在坚持党对国家安全工作绝对领导的前提下，由全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会和国家主席共同行使决策权并共同负责，这种制度性规定被称作集体负责制。

二是主席安全负责制（国家安全主席负责制）。主席安全负责制是指除涉及战争、紧急状态、总动员等以外的重大国家安全问题事项由中央军委主席或中央国安委主席行使决策权并承担责任的制度性规定。具体包括：军委主席负责制，即中央军委主席负责涉及国家军事安全问题重大事项的决策，并领导全国武装力量，决定军事战略和武装力量的作战方针，统一指挥维护国家安全的军事行动，制定涉及国家安全的军事法规，发布有关决定和命令等；国安委主席负责制，即国安委主席统筹协调涉及国家安全的重大事项和重要工作，中央国家安全委员会主席负责制是党对国家安全工作绝对领导的制度设置。

三是总理安全负责制（国家安全总理负责制）。总理安全负责制是指涉及省、自治区、直辖市范围内部分地区进入紧急状态以及国家安全行政管理等国家安全问题事项由国务院总理行使决策权并承担责任的制度性规定。

2．国家安全一般制度

国家安全一般制度是指国家安全机关从事一般性国家安全工作和活动的规则、程序和方式的制度性规定。一是国家安全协调机制。根据《国家安全法》第四十五条规定，国家建立国家安全重点领域工作协调机制，统筹协调中央有关职能部门推进相关工作。

二是国家安全会商工作机制。根据《国家安全法》第四十八条规定，国家根据维护国家安全工作需要，建立跨部门会商工作机制，就维护国家安全工作的重大事项进行会商研判，提出意见和建议。

三是国家安全协同联动机制。根据《国家安全法》第四十九条规定，国家建立中央与地方之间、部门之间、军地之间以及地区之间关于国家安全的协同联动机制。

四是国家安全决策咨询机制。根据《国家安全法》第五十条规定，国家建立国家安全决策咨询机制，组织专家和有关方面开展对国家安全形势的分析研判，推进国家安全的科学决策。

3．国家安全专门制度

国家安全专门制度是指国家安全机关从事国家安全专门领域活动的规则、程序和方式的制度性规定。一是国家安全情报信息制度。中国国家安全情报信息工作由国家安全机关（安全部）、公安机关（公安部）、军事机关（国防部）根据职责分工，依法进行，并应当充分运用现代科学技术手段，加强对情报信息的鉴别、筛选、综合和研判分析，建立和完善统一归口、反应灵敏、准确高效、运转顺畅的情报信息收集、研判和使用的国家安全情报信息制度。

二是国家安全风险预防、评估和预警制度。中国《突发事件应对法》明确规定，“国家建立健全突发事件监测制度”和“国家建立健全突发事件预警制度”。《国家安全法》也明确规定，“国家制定完善应对各领域国家安全风险预案”，要求国家建立“国家安全风险评估机制”和“国家安全风险监测预警制度”，定期向中央国家安全领导机关提交国家安全风险评估报告，并根据国家安全风险程度，及时发布相应风险预警。

三是国家安全审查监管制度。坚持国家安全审查监管制度，是指国家安全机关应依法履行国家安全审查职责，就国家安全审查事项作出国家安全审查决定或者提出安全审查意见并监督执行。

四是国家安全危机管控制度。中国实行统一领导、协同联动、有序高效的国家安全危机管控制度。

四　国家安全能力

国家安全能力是指国家安全主体预防和化解国家安全问题，实现国家安全目标的能力总和，主要包括国家安全领导能力、国家安全保障能力、国家安全话语能力、

国家安全韧性能力等。

国家安全能力是国家安全应有之义，在国家从“状态+能力”维度界定的国家安全术语中，国家安全状态和国家安全能力正如硬币的两面，事关国家安全是否能够实现。正是由于国家安全能力功能正常发挥，免除了危险和威胁，国家安全状态才得以形成和保持，国家安全得以实现；反之，国家安全能力功能失灵，危险和威胁没有被免除，国家安全问题产生，国家安全状态则无法形成和持续，国家安全也就难以实现。国家安全问题、国家安全能力和国家安全三者息息相关，密不可分。当国家安全问题因国家安全能力不足或缺失而产生时，国家安全就无从谈起；当国家安全问题因国家安全能力效能发挥而得到预防和化解时，国家安全就得以实现。国家安全能力为国家安全问题预防和化解提供了工具支撑，在国家安全基础理论构建中占有重要位置。

中共中央和中央政府非常注重国家安全能力建设。2015 年，《国家安全法》通过法律形式把“保障持续安全状态的能力”作为国家安全内涵的基本内容之一，凸显国家安全能力的重要性。2017 年，中共十九大报告正式提出“加强国家安全能力建设”的战略要求。2020 年，习近平总书记在中央政治局第二十六次集体学习时提出“国家安全体系与能力现代化”的战略目标，并明确“提高运用科学技术维护国家安全的能力，不断增强塑造国家安全态势的能力”的要求。[①] 2021 年，中共十九届六中全会再次强调“党着力推进国家安全体系和能力建设”。

（一）国家安全领导能力

国家安全领导能力，亦称国家安全领导力，是指国家安全主体为了实现国家安全目标，在预防和化解国家安全问题过程中，依法对国家安全路线方针的决定、重大安全问题和危机事件等国家安全事务的处置所具有的领导能力。国家安全领导能力在国家安全能力体系建设中居于核心地位。坚持党对国家安全工作的绝对领导是提升国家安全领导力的前提。习近平指出：“坚持党对国家安全工作的绝对领导，坚持党中央对国家安全工作的集中统一领导，加强统筹协调，把党的领导贯穿到国家安全工作各方面全过程。”[②] “党中央对国家安全工作的集中统一领导，加强统筹协调”既

① 《习近平在中央政治局第二十六次集体学习时强调 坚持系统思维构建大安全格局 为建设社会主义现代化国家提供坚强保障》，人民网，2020 年 12 月 12 日，http://cpc.people.com.cn/n1/2020/1212/c64094-31964347.html?ivk_sa=1024320u。

② 《习近平在中央政治局第二十六次集体学习时强调 坚持系统思维构建大安全格局 为建设社会主义现代化国家提供坚强保障》，人民网，2020 年 12 月 12 日，http://cpc.people.com.cn/n1/2020/1212/c64094-31964347.html?ivk_sa=1024320u。

是国家安全领导力的重要形式，也是国家安全领导力不断得到提升的重要保障。

加强党的执政能力建设是提升国家安全领导力的关键。2018 年，习近平要求全党“必须不断提高运用马克思主义分析和解决实际问题的能力，不断提高运用科学理论指导我们应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、化解重大矛盾、解决重大问题的能力”。[①] 2019 年，习近平再次强调全党要“提高战略思维、历史思维、辩证思维、创新思维、法治思维、底线思维能力”。[②] 拥有这些能力，不但对于提升党的执政能力具有重要作用，而且对于党的执政能力转化为国家安全领导力也发挥着不可替代的作用。

（二）国家安全保障能力

国家安全保障能力，亦称国家安全保障力，是指国家安全主体为了实现国家安全目标，在预防和化解国家安全问题过程中所依法具有的保障能力。习近平指出：“要加大对维护国家安全所需的物质、技术、装备、人才、法律、机制等保障方面的能力建设，更好适应国家安全工作需要。”[③] 离开国家安全保障能力，国家安全工作就失去了强大支撑。

一般来说，军事能力在国家安全保障能力体系中居于核心地位。“改革开放以后，人民军队革命化现代化正规化水平不断提高，国防实力日益增强，为国家改革发展稳定提供了可靠安全保障。”[④]

科技能力是国家安全保障力的技术支撑。2014 年，习近平深刻指出：“只有把核心技术掌握在自己手中，才能真正掌握竞争和发展的主动权，才能从根本上保障国家经济安全、国防安全和其他安全。”[⑤] 2021 年，习近平在中央政治局第二十六次集体学习时再次明确要求“提高运用科学技术维护国家安全的能力”。[⑥] 国

① 习近平：《不断开辟当代中国马克思主义、二十一世纪马克思主义新境界》，载《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社 2020 年版，第 74-75 页。

② 习近平：《坚持底线思维，着力防范化解重大风险》，载《习近平谈治国理政》第三卷，外文出版社 2020 年版，第 223 页。

③ 习近平：《在国家安全座谈会上的讲话》，载《习近平关于总体国家安全观论述摘要》，中央文献出版社 2018 年版，第 13 页。

④ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，中国政府网，2021 年 11 月 16 日，http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm。

⑤ 习近平：《加快从要素驱动、投资规模驱动发展为主向以创新驱动发展为主的转变》，载《十八大以来重要文献选编》，中央文献出版社 2016 年版，第 22 页。

⑥ 《习近平在中央政治局第二十六次集体学习时强调 坚持系统思维构建大安全格局 为建设社会主义现代化国家提供坚强保障》，人民网，2020 年 12 月 12 日，http://cpc.people.com.cn/n1/2020/1212/c64094-31964347.html?ivk_sa=1024320u。

家安全保障力离不开高科技能力的支撑。

法治能力是国家安全保障力的重要组成部分。中共十九大报告提出，“加强国家安全法治保障，提高防范和抵御安全风险能力”。近几年，随着《国家安全法》《反间谍法》《反恐怖主义法》《国家情报法》《网络安全法》陆续出台，特别是国家安全工作迈入法治化轨道，国家安全法治保障效能日益展现。

（三）国家安全话语能力

国家安全话语能力，亦称国家安全话语力，是指国家安全主体在实现国家安全目标、预防和化解国家安全问题过程中，运用安全话语对言说对象所产生的影响力。“话语可建构安全感知，影响对安全问题紧迫感、威胁程度等的认知。话语描述和表达关于安全的信息，同时也可把原本不是安全问题的问题建构成安全问题。”[①] 因此，安全话语能力对于预防和化解国家安全问题发挥着不可或缺的作用。具有五千年文明的中国一向热爱和平，为世界和平提供包括地区维和、亚丁湾护航、人道主义救援等众多公共安全产品，但“中国威胁论”“中国崩溃论”等论调不绝于耳，究其原因正如习近平总书记所言，“国际舆论格局是西强东弱、西方主要媒体左右着世界舆论，我们往往有理说不出、或者说了传不开”。[②] 因此，习近平总书记要求“这个问题要下大力气解决”，解决这个问题的关键就是不断提升国家安全话语力的效能。

（四）国家安全韧性能力

国家安全韧性能力，亦称国家安全韧性力，是指国家拥有其安全状态和安全能力遭到危害后有效抵御、吸收、适应并恢复的能力。“韧性”（Resilience）一词源自拉丁文，意为“弹回”，最早被应用于物理学领域。20 世纪 70 年代被引入生态领域。从 20 世纪 70 年代开始，对韧性的研究从生态领域又拓展到多学科领域，如国际应急减灾领域、城市治理领域等。2015 年 3 月，第三届联合国减灾大会（WCDRR）把“韧性”确定为大会重要主题，并将其界定为“一个暴露于危害之下的系统、社区或社会，通过保护和恢复重要基本结构和功能等办法，及时有效地抗御、吸收、适应灾害影响和灾后复原的能力”。[③] 西方发达国家如美国、澳大利亚等非常重视国家安全韧性能力。2015 年的美国《国家安全战略》指出：“在

① 孙吉胜：《中国国际安全观话语的构建与传播》，《对外传播》2019 年第 1 期，第 45 页。

② 中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》，中央文献出版社 2020 年版，第 106 页。

③ 范维澄：《安全韧性城市发展趋势》，《劳动保护》2020 年第 3 期，第 21 页。

面临不同威胁和危害时，支撑美国社会的必要服务必须保持安全和运转。为此，我们采取了‘全社会参与’（Whole of Community）的方式，集中我们社会的方方面面个人、社区、私营和非营利部门、宗教团体、各级政府以确保美国在危难时刻的复原能力。我们与美国金融、能源、交通、健康、信息技术等部门的关键网络和实体基础设施拥有者和运营者合作，以降低脆弱性，增强复原能力。我们与州和当地社区开展合作，对由气候变化的复杂后果造成的不良事件进行更好的预防、吸收、恢复和适应。”[①] 因此，当国家面临“威胁和危害”或“不良事件”时，美国把“全社会参与”，包括金融、能源、交通、健康、信息技术等部门通力合作，以及联邦政府和州政府合作，看作是“预防、吸收、恢复（复原）和适应”能力即国家安全韧性能力建设的关键。2013 年的《强大与安全——澳大利亚国家安全战略》把“确保民众的安全与可恢复能力：确保民众作为一个整体的安全”作为澳大利亚国家安全目标之一，凸显国家安全韧性能力。

国家安全韧性力是一种综合安全能力。当国家安全状态和安全能力遭受危险和威胁时，其是否可以抵御、吸收、适应这种危险和威胁，并最终能够从危险和威胁中恢复过来，取决于国家整合硬实力和软实力而形成的国家安全韧性能力。

一般来说，对于“抵御”危害，特别是从危害中得以“恢复”而言，需要以国家硬实力为基础。有了坚强的硬实力，国家安全即便遭受危险和威胁，也不至于使国家安全状态发生颠覆性或永久性改变，不至于使国家安全能力损耗殆尽，彰显“抵御”效能的有效性；有了坚强的硬实力，国家安全状态和能力能够回归到危险和威胁之前的境况，凸显“恢复”效能的有效性。

对于“吸收、适应”危险和威胁而言，国家软实力不可或缺。“吸收”危险和威胁意味着，虽然危险和威胁已经存在于国家安全状态和能力之中，但由于“吸收”效能已经化解了一部分危险和威胁，国家安全状态和能力与危险和威胁可以共存，国家危而不倒，危而不亡。“适应”危险和威胁意味着，国家已经习惯于在存在危险和威胁的安全状态和能力条件下运行和生存。 “吸收” “适应”危险和威胁现象之所以发生，就在于负重前行、忍辱负重、不屈不挠、视死如归等安全理念和认知转化为国家软实力。犹如一个患有重疾的病人之所以得以生存，在于他有坚强活下去的决心和意志，即生命韧性使然。国家亦是如此。无论抗日战争，还是抗美援朝战争，中国之所以能够取得胜利，就在于不屈不挠、视死如归的中华民族精神转

① 《美国国家安全战略》，载李洪波主编：《2015 年世界重要安全文件汇编》，时事出版社 2016 年版，第 14 页。

化为国家安全韧性能力使然。“敢于直面风险、战胜风险，是中华民族和中国人民的强大基因，是中华文化、中国精神的精华。”[①] 国家安全韧性能力与国家兴亡、民族荣辱、文明兴衰密切相关。

五　国家安全行为

国家安全行为是指国家安全主体为了实现国家安全目标，在预防和化解国家安全问题的过程中，依法进行的各种活动和过程，主要包括国家安全战略、国家安全治理、国家安全参与、国家安全塑造和国家安全教育等行为。国家安全主体作为预防和化解国家安全问题的载体，依法进行各种国家安全行为，在国家安全行为中彰显其主体地位，实现国家安全目标。一般来说，国家安全行为以国家安全机构为载体和框架，以国家安全规范为准绳，具有科学性和规范性。

（一）国家安全战略

国家安全战略是指国家安全主体为了实现国家安全目标，在预防和化解国家安全问题过程中所进行的战略活动和过程。国家安全战略是一种国家行为，在国家安全行为体系中居于首要地位。在中国，国家安全战略事关国家政权、主权、领土完整和国家统一、人民福祉和经济社会可持续发展等国家核心利益及其他重大利益，其效能如何，既关系到国家安全，更关系到中华民族伟大复兴的中国梦。习近平指出：“实现中华民族伟大复兴的中国梦，保证人民安居乐业，国家安全是头等大事。”[②] 为此，习近平要求“把维护国家安全的战略主动权牢牢掌握在自己手中”。[③] 当今世界，任何一个大国都把制定、实施国家安全战略视为国家的头等大事。美国自 1987 年正式发布第一份国家安全战略报告以来，截至 2020 年共发布 17 份此种报告。[④] 俄罗斯制定和实施了 2009 年版、2015 年版和 2021 年版《俄罗斯国家安全战略》，为俄罗斯国家安全和发展提供了战略支撑。在中国，习近平总

① 中共中央宣传部、中央国家安全委员会办公室：《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 4 页。

② 中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》，中央文献出版社 2020 年版，第 8 页。

③ 中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》，中央文献出版社 2020 年版，第 12 页。

④ 王守都：《美国网络空间安全的安全叙述建构——基于〈美国国家安全战略〉的话语分析（1987－2017）》，《情报杂志》2021 年第 3 期，第 106 页。

书记于 2014 年提出总体国家安全观，中共中央高度重视国家安全战略。2015 年 1 月，中共中央政治局召开会议，审议通过了新中国成立以来首部《国家安全战略纲要》，标志着国家安全战略行为有了战略遵循。“制定和实施《国家安全战略纲要》，是有效维护国家安全的迫切需要，是完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。”① 2021 年 11 月 18 日，中共中央政治局再次召开会议，审议通过了《国家安全战略（2021－2025 年）》。另外，国家通过法律把制定和实施国家安全战略行为上升到国家意志，明文规定“建立工作督促检查和责任追究机制”和“采取有效措施”，把国家安全战略落到实处。《国家安全法》第六条规定：“国家制定并不断完善国家安全战略，全面评估国际、国内安全形势，明确国家安全战略的指导方针、中长期目标、重点领域的国家安全政策、工作任务和措施。”② 可见，作为一种国家安全行为，国家安全战略既是对目前中国严峻的国内外安全形势的有效回应，也是从战略高度对国家发展和民族复兴伟业的顶层谋划和推进。

（二）国家安全治理

国家安全治理是指国家安全主体为了实现国家安全目标，在预防和化解国家安全问题过程中所进行的治理活动和过程。国家安全治理作为预防和化解国家安全问题的工具选择，可以划分为不同的行为模式。根据国家安全治理主体的不同，可分为单一主体安全治理和多元主体安全治理。前者指单一国家安全主体实施的预防和化解国家安全问题的安全治理行为过程；后者指多元国家安全主体实施的预防和化解国家安全问题的安全治理行为过程。

根据国家安全治理工具的性质可分为强制安全治理和综合安全治理，前者指军事、公安、国安、武警等国家安全职能机关作为国家安全主体，以强制力工具从事预防和化解国家安全问题的安全治理行为过程；后者指国家发展和改革委员会、财政部等国家安全职责机关等国家安全主体及在一定条件下成为国家安全主体的企业、团体和个人，以非强制工具从事预防和化解国家安全问题的安全治理行为过程。

根据国家安全治理方式的性质可分为行政安全治理和法治安全治理。前者指国家安全主体通过行政命令方式从事预防和化解国家安全问题的安全治理行为过程，

① 《中共中央政治局召开会议 审议通过〈国家安全战略纲要〉》，中国共产党新闻网，2015 年 1 月 23 日，http://cpc.people.com.cn/n/2015/0123/c64094-26440906.html。

②《中华人民共和国国家安全法》，中国政府网，2015 年 7 月 1 日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/01/content_2888316.htm。

主要指国家安全职能机关和国家安全职责机关的安全治理行为；后者指国家安全主体通过法治方式从事化和解预防国家安全问题的安全治理行为过程。随着总体国家安全观的提出，特别是国家安全法治化不断完善，行政安全治理行为逐渐向法治安全治理行为转变将成为必然。

根据国家安全治理侧重点不同，可分为封闭安全治理和开放安全治理。前者指国家安全主体以国内为重点从事预防和化解国家安全问题的安全治理行为过程；后者指国家安全主体以国外为重点从事预防和化解国家安全问题的安全治理行为过程。随着“一带一路”倡议的推进和海外中国公民以及国家利益的不断增加，特别是中国国际秩序观的转变，中国参与全球安全治理的深度和广度发生了质的飞跃，国家安全治理行为要由封闭安全治理向开放安全治理转变。

（三）国家安全参与

国家安全参与是指公民依法通过一定的方式直接或间接影响国家安全主体决策、决定或参与国家安全相关事务的活动过程。总体国家安全观是人本安全观，深刻揭示了国家安全与人民之间的内在本质联系。习近平指出：“坚持以民为本、以人为本，坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民，真正夯实国家安全的群众基础。”[①] 国家安全与人民之间不是单向关系，而是双向关系。国家安全以人民为宗旨，人民是国家安全的目的；同时国家安全离不开人民，人民是国家安全的强力基础，维护国家安全人人有责，国家安全参与正是人民履行维护国家安全责任的重要方式。国家安全参与是公民履行国家安全责任和义务的具体行为体现。作为一种安全行为，国家安全参与主要表现在以下几个方面：

1. 参与国家安全决策

国家安全决策是否科学准确，直接关系国家安全保障效果和国家安全目标能否实现。一般来说，国家安全决策分为国家安全领导机关决策和职能、职责机关决策。为了提高决策质量，对于社会上尚未达成共识的国家安全问题，或涉及人民群众切身利益的安全产品供给的问题，“由国家安全机关在国家安全会议上召开由专家学者、相关国家机关工作人员和社会群众等参加的安全听证会，集思广益，达成共识”。[②] 安全听证会是公民有效参与国家安全决策的途径。

① 习近平：《坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，新华网，2014 年 4 月 15 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm。

② 李文良：《国家安全：问题、逻辑及其学科建设》，《国际安全研究》2020 年第 4 期，第 10 页。

2. 协助国家安全案件处置

作为国家安全参与的重要形式，公民协助国家安全事件处置主要表现在：一是及时报告危害国家安全活动的线索；二是如实提供所知悉的涉及危害国家安全活动的证据；三是为国家安全工作提供便利条件或者其他协助；四是向国家安全机关、公安机关和有关军事机关提供必要的支持和协助。

3. 参与国家安全教育

公民参与国家安全教育活动，是提高社会整体国家安全教育水平和全民国家安全意识的重要国家安全行为。比如，具有一定国家安全理论、知识的公民群体如教师、大学生可在“4 • 15 全民国家安全教育日”以及常态化开展的国家安全教育活动中有所作为；国家安全理论、知识薄弱的公民群体可通过参与“4 • 15 全民国家安全教育日”和常态化的国家安全教育活动，不断提升国家安全意识。

（四）国家安全塑造

国家安全塑造是指国家安全主体通过一定方式塑造有利于预防和化解国家安全问题、实现国家安全目标所需安全环境的全过程。国家安全环境与国家安全问题的产生息息相关，密不可分。西方发达国家特别是大国都非常重视国家安全塑造，如美国小布什政府时期的“先发制人”战略和奥巴马政府时期的“亚太再平衡”战略，其目的都在于塑造有利于美国国家安全的环境，这是典型的国家安全塑造行为。目前，“美国推行所谓‘印太战略’，扬言如果改变不了中国的体制，就要重塑中国的周边战略环境”。[①] 这也是一种国家安全塑造行为，只不过剑指中国的针对性、目的性更加凸显。澳大利亚作为美国的盟友，对于国家安全塑造行为的思考与实施也非常深刻，它把国家安全塑造寓于国家安全的内涵之中。澳大利亚在 2013 年《强大与安全——澳大利亚国家安全战略》中提出，国家安全不仅涉及应对威胁，它还涉及充分利用机会。澳大利亚要致力于塑造国际环境，以便预防安全威胁的出现并实现更广泛的利益。[②] 在澳大利亚看来，“充分利用机会”是国家安全应有之义，而“塑造国际环境”就是“充分利用机会”的结果，国家安全塑造也是澳大利亚国家安全应有之义。同时，澳大利亚把“促进形成有利于我们的国际环境：影响并塑

① 《外交部副部长乐玉成：把俄乌冲突的责任甩锅中国毫无道理》，新华网，2022 年 5 月 6 日，http://www.news.cn/world/2022-05/06/c_1128627013.htm。

② 《强大与安全——澳大利亚国家安全战略》，载潘蔚娟主编：《2013 年世界重要安全文件汇编》，时事出版社 2014 年版，第 10 页。

造地区和全球环境，使其有助于实现澳大利亚的利益和价值观”[①] 看作是国家安全目标之一，凸显国家安全塑造在国家安全中的地位。

在世界百年未有之大变局中，中国在当代世界和平与发展中的安全角色正在发生变化，“中国已经不再是国际秩序、国际安全结构、国际权力变迁过程中一个简单的跟随者、旁观者，而变成了一个重要的参与者、塑造者”。[②] 中共中央高度重视国家安全塑造，不断对国家安全形势进行科学研判，提出国家安全塑造的目标。2015 年，对于国家安全形势，中共中央研判为“各种可以预见和难以预见的安全风险挑战前所未有的变化”，明确要求“运筹好大国关系，塑造周边安全环境，加强同发展中国家的团结合作，积极参与地区和全球治理，为世界和平与发展作出应有贡献”。[③] 2020 年，习近平再次强调“不断增强塑造国家安全态势的能力”。[④] 2021 年，中共中央再次对国家安全形势进行研判，强调“进入新时代，我国国家安全面临的外部压力前所未有”，因此，习近平总书记要求“统筹维护国家安全和塑造国家安全”，“既要善于运用发展成果夯实国家安全的实力基础，又要善于塑造有利于经济社会发展的安全环境”。[⑤] 可见，国家安全塑造是适应国家安全形势的需要而积极作为的国家安全行为，对于形成有利于中国“周边安全环境”和“国家安全态势”具有重要意义。

（五）国家安全教育

国家安全教育是指国家安全主体通过一定方式进行国家安全人才培养和提高全社会国家安全意识的过程。《国家安全法》第七十六条规定：“国家加强国家安全新闻宣传和舆论引导，通过多种形式开展国家安全宣传教育活动，将国家安全教育纳入国民教育体系和公务员教育培训体系，增强全民国家安全意识。” “将国家安全教育纳入国民教育体系和公务员教育培训体系”和“增强全民国家安全意识”

① 《强大与安全——澳大利亚国家安全战略》，载潘蔚娟主编：《2013 年世界重要安全文件汇编》，时事出版社 2014 年版，第 8-9 页。

② 朱锋：《“两个统筹”指引国家安全学学科建设》，《国家安全研究》2022 年第 2 期，第 45 页。

③ 《中共中央政治局召开会议 审议通过〈国家安全战略纲要〉》，中国共产党新闻网，2015 年 1 月 23 日，http://cpc.people.com.cn/n/2015/0123/c64094-26440906.html。

④ 《习近平在中央政治局第二十六次集体学习时强调 坚持系统思维构建大安全格局 为建设社会主义现代化国家提供坚强保障》，人民网，2020 年 12 月 12 日，http://cpc.people.com.cn/n1/2020/1212/c64094-31964347.html?ivk_sa=1024320u。

⑤ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，中国政府网，2021 年 11 月 16 日，http://www.gov.cn/zhengce/2021-11/16/content_5651269.htm。

凸显国家安全人才培养和提升国家安全意识的重要性，意味着国家安全教育行为已经步入法制轨道。

美国政府高度重视国家安全教育，通过立法使其法制化和制度化，对于美国国家安全人才培养发挥了重要作用。1991 年，美国总统乔治·布什（George H. W. Bush）签署生效了《1991 年国家安全教育法》，其中，“国家安全教育计划”“国家安全教育委员会”和“国家安全教育信托基金”等构成《国家安全教育法》的核心内容。该法案对冷战后美国高等教育发展“国家安全化”，特别是国家安全人才建设产生了重大影响。“1992－2013 年，博伦奖、助学金项目资助了 5 200 多名学生，其中 80%以上的受资助者被招募到政府部门特别是国家安全部门工作。高等教育拨款项目长期资助美国 50 多所大学为美国国防部、国务院情报部、国土安全部、中情局、联邦调查局等国家安全部门‘订单培养’了数万名语言文化人才、国际研究人才和情报专家。”① 这些国家安全人才在美国国家安全政策的制定和实施方面发挥着重要作用。

中共中央和中央政府一直把国家安全意识提升作为国家安全教育的重要组成部分。中共十九大报告强调，“加强国家安全教育，增强全党全国人民国家安全意识，推动全社会形成维护国家安全的强大合力”。《大中小学国家安全教育指导纲要》于 2020 年由教育部正式颁发。该纲要对大中小学国家安全教育的总体要求、主要内容、实施途径、考试方式、管理与保障等都进行了具体详细的规定，标志着国家安全教育已经纳入国民教育体系，这对于提高全民国家安全意识将发挥巨大的制度支撑作用。另外，自 2015 年《国家安全法》把每年 4 月 15 日定为全民国家安全教育日以来，全社会开展了形式多样的国家安全知识学习活动，广大人民群众在参与中零距离体验国家安全，进而提升国家安全意识。

就国家安全人才培养而言，2018 年，教育部在《关于加强大中小学国家安全教育的实施意见》中，明确提出“推动国家安全学学科建设”，并把“设立国家安全学一级学科”作为国家安全人才培养的制度设计。2021 年 1 月，国务院学位委员会、教育部印发通知，把国家安全学一级学科纳入交叉学科门类，专业代码设置为 1402，国家安全学一级学科建设正式启动。这一切都意味着国家安全学学科建设与国家安全人才培养有机结合，凸显国家安全教育在国家安全人才培养方面进入专业化、学术化阶段。

此外，国家安全职能机关和国家安全职责机关根据需要开展职前、职中等国家

① 曹晓飞、唐少莲：《美国〈国家安全教育法〉的颁布及其影响》，《重庆高教研究》2015 年第 4 期，第 98 页。

安全教育培训，国家安全教育在公务员教育培训体系中也得到了一定程度的发展。

六　国家安全极限

国家安全极限是指国家追求作为结果意义上的国家安全时，只能实现相对安全而非绝对安全的状态和追求共同安全的理性选择。作为一种状态和理性选择，国家安全极限内涵有二：国家追求相对安全而非绝对安全是国家安全极限的核心要义；国家追求共同安全是国家安全极限的应有之义。

谈到国家安全极限，人们自然要想到 50 年前的一部著作《增长的极限》，该书最初是罗马俱乐部 1972 发表的一份研究报告。报告提出，“如果世界人口、工业化、污染、粮食生产以及资源消耗按现在的增长趋势继续不变，这个星球上的经济增长就会在今后一百年内某个时期达到极限”。[①] 尽管人们对这份报告褒贬不一，但它的确向人类警示：如果为满足自身需求过度消耗资源和能源，将给人类未来生存带来巨大风险，人类发展只能是追求可持续发展。经济增长极限所揭示的相对发展而非绝对发展的理念同样适用于国家安全领域。正如经济增长存在极限一样，国家安全也存在极限。

（一）国家追求相对安全而非绝对安全是国家安全极限的核心要义

国家安全极限理念和内涵寓于总体国家安全观之中。2014 年，习近平在中央国家安全委员会第一次会议上提出总体国家安全观时指出：“既重视自身安全，又重视共同安全，打造命运共同体，推动各方朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行。”[②] 对于“自身安全”，习近平指出：“要立足基本国情保安全，避免不计成本追求绝对安全，那样不仅会背上沉重负担，甚至可能顾此失彼。”[③] 按照习近平总书记的论述，国家追求自身安全“要立足国情”，“避免不计成本追求绝对安全”，充分揭示了国家安全极限所蕴含的国家安全相对性而非绝对性的深刻内涵。正是因为国家安全极限否定绝对安全，才需要各国选择共同安全之路，实现自身安全。总体国家安全观强调“既重视自身安全，又重视共同安全”，揭示了国家安全极限的丰富内涵：国家安全极限凸显国家安全只能是相对安全，绝对安全是不存在的，自

① 丹尼斯•梅多斯等著：《增长的极限》，商务印书馆 1984 年版，第 12 页。

② 习近平：《坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，新华网，2014 年 4 月 15 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm。

③ 习近平：《在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话》，《人民日报》2016 年 4 月 26 日，第 2 版。

身安全与共同安全辩证统一，不可偏废。

国家安全极限理念和内涵也体现在《国家安全法》对国家安全的界定中。《国家安全法》第二条规定：“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。”① 根据《国家安全法》的规定，只要安全状态和能力“相对”处于没有危险和不受内外威胁时，就表明国家安全了。“相对”这个关键词的语义与数学中的“极限”语义大致相同。极限在数学中是指“无限接近却又可能永远达不到”。② 数学方面的极限意义对于正确理解国家安全极限的内涵也有一定的借鉴作用。“相对”和“无限接近”无危险和威胁，二者虽然程度不同，但含义一样，都表示相对性，即国家安全的相对性，这就深刻揭示了国家安全极限的内涵，即中国只追求“相对”或“无限接近”无危险和威胁的相对安全，不追求完全没有危险和威胁的绝对安全，国家安全极限理念是中国国家安全的应有之义。如果淡化国家安全极限理念，在发展与安全关系中，过分强调安全的重要性，势必会造成资源分配的失衡，反而不利于国家安全目标的达成。

国内学者关于国家安全的研究成果也充分揭示了国家安全极限的丰富内涵。如张宇燕提出，“根据前述基本假定，运用所界定的核心概念，我们提出或初步论证了若干理论命题。命题一：国家难以实现绝对安全。习近平总书记明确指出，我们不追求完全没有危险和内外威胁的绝对安全状态。寻求国家绝对安全不仅代价高昂，而且还会因为对手不安全感上升而导致双方竞相加大投入。一个大国对绝对安全的渴望，就意味着对所有其他国家的绝对不安全。命题二：实现相对安全必须立足基本国情。在判断最佳相对安全水平时应以成本—收益分析为基本尺度”。③ “国家难以实现绝对安全”和“实现相对安全必须立足基本国情”的结论，揭示了国家安全极限所蕴含的国家追求相对安全而非绝对安全理论内涵。

（二）追求共同安全是国家安全极限的应有之义

安全困境现象凸显国家安全极限的合理性和重要性，追求共同安全是世界各国的理性选择。否认国家安全极限，就会导致国家追求绝对安全，就会强化安全困境。“国际关系理论中的‘安全困境’（security dilemma）概念由约翰·赫茨（John H. Herz）

① 《中华人民共和国国家安全法》，中国政府网，2015 年 7 月 1 日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-07/01/content_2888316.htm。

② 王筱慧：《浅谈极限概念的教学》，《杭州教育学院学报》1997 年第 2 期，第 33 页。

③ 张宇燕：《以国家安全学为出发点推动三大体系建设》，中国社会科学院世界经济与政治研究所网，2021 年 5 月 20 日，http://iwep.cssn.cn/xscg/xscg_sp/202105/t20210520_5334871.shtml。

在 1950 年首先提出。他把安全困境定义为一种社会情势：‘在这种情势中，权力的单元发现它们自己在任何时候都是并肩存在，在它们之上没有更高的权威把行为的标准强加给它们，从而使它们彼此互不攻击。在这种情况下，由相互猜疑和恐惧而产生的不安全感驱使这些单元去争夺更多的权力以获得更大的安全。但这种努力证明有违自己得到安全的初衷，因为十全十美的安全最后是不可能得到的。’”① 当一个国家追求绝对安全时，必然一次次不停地突破国家安全极限，这种突破国家安全极限行为螺旋式上升的结果，也必然会使其对手处于一次次“不安全”之中，安全困境将一次次被强化。当今乌克兰危机之所以发生，原因正如有媒体所言，“冷战结束后，人心思和，美国和北约却极度膨胀，以追求自身绝对安全为目标，持续推进五轮东扩，甚至在经济、金融、文化等领域推行泛安全化、泛政治化、泛军事化等做法，给欧洲安全埋下了严重隐患，造成了集体不安全状态”。② 正是美国和北约无视国家安全极限，追求绝对国家安全，持续东扩，导致俄罗斯国家安全空间不断被挤压，为乌克兰危机爆发和欧洲安全埋下隐患。乌克兰危机表明，无视国家安全极限就会强化安全困境。正视国家安全极限，追求共同安全是避免安全困境的理性选择。对此，习近平总书记进行了深刻阐述。他说：“不能一个国家安全而其他国家不安全，一部分国家安全而另一部分国家不安全，更不能牺牲别国安全谋求自身所谓绝对安全。”③ 因为“安全问题是双向的、联动的，只顾一个国家安全而罔顾其他国家安全，牺牲别国安全谋求自身的所谓绝对安全，不仅是不可取的，而且最终会贻害自己”。④ 因此，他“倡导坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，立足人类是不可分割的安全共同体，走出一条对话而不对抗、结伴而不结盟、共赢而非零和的新型安全之路”。⑤ 坚持国家安全极限理念，追求共同安全，走安全共同体之路，是破解安全困境的万能钥匙。

① 袁正清：《从安全困境到安全共同体：建构主义的解析》，《欧洲研究》2003 年第 4 期，第 39 页。

② 钟声：《追求绝对安全只会强化安全困境——从乌克兰危机看美式霸权》，《人民日报》2022 年 4 月 10 日，第 2 版。

③ 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》，国务院新闻办公室网站，2014 年 5 月 21 日，http://www.scio.gov.cn/m/zhzc/35353/35354/Document/1505775/1505775.htm。

④ 《习近平在国际刑警组织第八十六届全体大会开幕式上的主旨演讲》，人民网，2017 年 9 月 26 日，http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0926/c64094-29560175.html。

⑤ 习近平：《构建高质量伙伴关系 开启金砖合作新征程——在金砖国家领导人第十四次会晤上的讲话》，人民网，2022 年 6 月 24 日，http://cpc.people.com.cn/n1/2022/0624/c64094-32455215.html。

结 语

国家安全学基础理论遵循“问题→过程→结果”框架构建其理论范式。把握“两端”即“问题”和“结果”是深刻理解这一理论框架的关键。“问题”构成国家安全学基础理论框架的逻辑起点。国家安全问题衍生理论即“国家安全问题不是源生的而是衍生的”，[①] 揭示了国家安全问题发生的机理，如何预防和化解国家安全问题构成国家安全认知、国家安全体系、国家安全能力和国家安全行为等“过程”存在的合理性和必要性，国家安全问题贯穿于“过程”始终，是“过程”研究的主线。

“结果”构成国家安全学理论框架的目的。深刻理解国家安全极限所蕴含的国家追求相对安全而非绝对安全和追求共同安全的理性选择的丰富内涵，对于正确认识国家安全问题的本质，特别是避免在预防和化解国家安全问题的“过程”阶段出现极端化、绝对化现象具有积极引导功能。

目前，国家安全学基础理论研究工作还处于探索阶段，主要表现在如下几个方面：一是研究力量比较单薄。按照国家顶层设计，国家安全学一级学科定位于国家安全高级人才培养，但国内只有极少数高校在硕士研究生和博士研究生层面开展国家安全学一级学科教育。国家安全基础理论研究师资不足是结构性的，短期内难以解决。二是支撑国家安全理论研究的平台少之又少。国内只有《国际安全研究》《国家安全论坛》《国家安全研究》等 3 本专业期刊，研究平台不足，严重制约国家安全类学术成果的刊发、学术观点交流和碰撞，不利于国家安全学基础理论研究的深入展开。三是国家安全类书籍出版困难。目前国家安全类学术著作严重缺失，无法满足国家安全学基础理论的构建和深化的需要，也不利于国家安全学一级学科建设的推进。可见，国家安全学基础理论构建，特别是国家安全学学科建设不是一蹴而就的，必须以总体国家安全观为指导和纲领，各级政府及其相关职能部门与学术界共同努力，形成合力，不断深化国家安全学基础理论研究，推动国家安全学一级学科建设迈上新台阶。

【来稿日期：2022-07-10】
【修回日期：2022-08-03】
【责任编辑：李水生】

① 李文良：《国家安全：问题、逻辑及其学科建设》，《国际安全研究》2020 年第 4 期，第 14 页。