



以总体国家安全观构建国家安全总体布局

刘跃进

【摘要】近年来，党和政府在国家安全方面进行了战略性总体布局，初步走出一条具有中国特色的国家安全道路，使我国“国家安全全面加强”。概括起来，近年来国家安全总体布局主要有五个方面：一是健全国家安全制度体系；二是创新国家安全思想理论；三是推进国家安全法治建设；四是完善国家安全方略谋划；五是推进国家安全宣传教育。

【关键词】国家安全 总体国家安全观 安全教育 【中图分类号】D602 【文献标识码】A

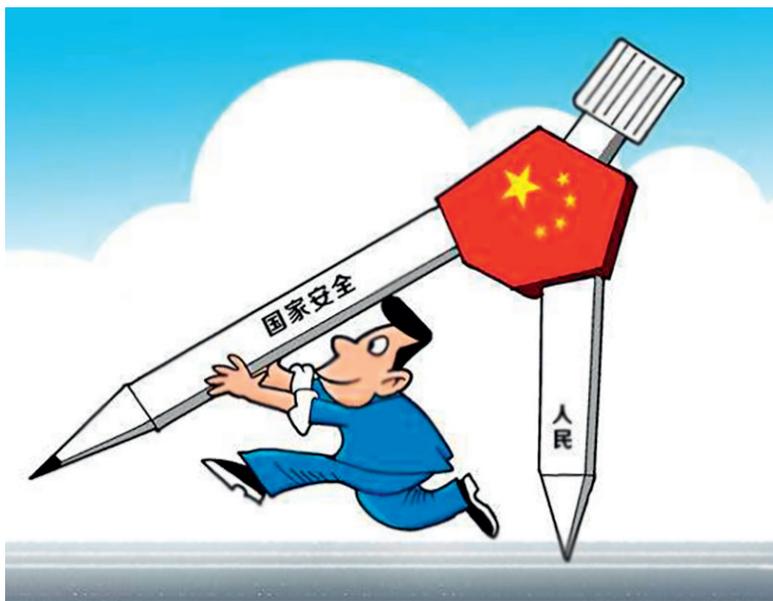
党的十九大报告将“坚持总体国家安全观”列为新时代坚持和发展中国特色社会主义的14条基本方略之一，提出“要完善国家安全战略和国家安全政策”，“健全国家安全体系，加强国家安全法治保障”，“加强国家安全教育，增强全党全国人民国家安全意识，推动全社会形成维护国家安全的强大合力”。近年来，党和政府高度重视国家安全，在总体国家安全观的指导下，对国家安全工作进行了战略性总体布局，初步走出一条具有中国特色的国家安全道路。

设立国家安全委员会，健全国家安全制度体系

新中国成立后，我国逐渐形成了以中国共产党中央委员会（特别是政治局）和中国共产党中央军事委员会为主体的国家安全领导体制，但这种具有明显传统特色的国家安全体制，已不适应当前非传统安全问题日益突出、传统安全问题与非传统安全问题相互交织的国家安全新形势。为此，党中央从2004年开始，就一直在探索健全完善国家安全工作机制和国家安全体制。到2013年11月中共十八届三中全会时，这种探索终于有了一个具体的设想，就是决定设立中央国家安全委员会。

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》，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”。

2014年1月24日，中央国家安全委员会正式成立，习近平总书记任主席。2014年4月15日，习近平总书记主持召开了中央国家安全委员会第一次会议。会上，习近平总书记提出了“总体国家安全观”，同时对设立中央国家安全委员会的目的和中央国家安全委员会的工作原则作了重要阐述。设立中央国家



安全委员会，既是健全完善国家安全体制机制的一个重要结果，又是进一步完善国家安全体制机制的基础和开端。

在2017年2月17日召开的国家安全工作座谈会上，习近平总书记又提出了完善国家安全体制机制的一些具体任务。例如，“要完善立体化社会治安防控体系，提高社会治理整体水平”，“要筑牢网络安全防线，提高网络安全保障水平，强化关键信息基础设施防护”，“要积极塑造外部安全环境，加强安全领域合作，引导国际社会共同维护国际安全”等。

十八大以来的五年，我国虽然初步健全了国家安全体制机制，但问题并未彻底解决，任务并未全面完成。为此，党的十九大报告在把“坚持总体国家安全观”作为坚持和发展中国特色社会主义14条基本方略之一时，依然强调“完善国家安

全制度体系，加强国家安全能力建设”。这说明，今后还需要进一步健全国家安全制度体系。

提出“总体国家安全观”，创新国家安全思想理论

中华人民共和国成立后，党和政府十分重视国家安全问题，针对不同时期的不同问题和挑战，从不同方面维护国家安全。在2014年4月15日中央国家安全委员会第一次会议上，习近平总书记提出的“总体国家安全观”，是我国国家安全思想理论的一个具有里程碑意义的创新。

总体国家安全观内容丰富，涉及的问题广泛，大体上可以概括为：提出要走一条“以人民安全为宗旨”的中国特色国家安全道路；要求构建一个集外部与内部、传统与非传统安全问题为一体的国家安全体系；把安全与发展放在同等重要地位上，形成一种以安全与发展为中心的新思维；超越本国安全的狭隘思维，把他国安全与本国安全紧密联系起来，倡导“以促进国际安全为依托”的共同安全理念。

总体国家安全观虽然主要是国家安全问题，但它并不局限于国家安全，而是把国家安全作为一个开放系统，与整个社会发展联系起来进行思考。习近平总书记指出，“既重视发展问题，又重视安全问题，发展是安全的基础，安全是发展的条件”。这种安全与发展并重的思想，把国家安全与经济社会发展同时作为党和政府的中心工作。

总体国家安全观不仅突破了国家安全，而且还超越了本国安全，把本国安全与他国安全及整个人类的安全联系起来进行思考。在阐述总体国家安全观时，习近平总书记分别以“国际安全”“外部安全”“共同安全”三个重要理念阐述了本国安全与他国安全的关系。在阐述“走出一条中国特色国家安全道路”时，习近平总书记强调要“以促进国际安全为依托”，从而把国家安全与国际安全联系起来进行思考；在阐述“贯彻落实总体国家安全观”时，习近平总书记要求“必须既重视外部安全，又重视内部安全”，这就把国家安全理解为内部安全与外部安全的统一，从而在理论逻辑上把本国安全天然地与国际安全、他国安全紧密联系在一起；在看待和处理国际安全、外部安全、他国安全问题上，总体国家安全观超越传统安全思维，强调共同安全，强调他国安全、国际安全对本国安全的重要性。

总体国家安全观提出后不久，习近平主席在亚洲安全观中提出了共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全的国际安全新理念。习近平主席指出，“共同，就是要尊重和保障每一

个国家安全”，“综合，就是要统筹维护传统领域和非传统领域安全”，“合作，就是要通过对话合作，促进各国和本地区安全”，“可持续，就是要发展和安全并重以实现持久安全”。

总之，总体国家安全观把各种传统要素和非传统要素有机统一到“以人民安全为宗旨”的中国特色国家安全体系之中，是一种民主的系统国家安全观，也是一种高级非传统国家安全观。党的十九大报告阐述坚持和发展中国特色社会主义基本方略时，明确把“坚持总体国家安全观”列入其中，指出“统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则”，从而在强化“坚持总体国家安全观”在国家基本方略中重要地位的同时，再次明确把国家安全与经济社会发展置于平等的地位。

颁布系列国家安全法律，推进国家安全法治建设

习近平总书记就《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于设立中央国家安全委员会向中央全会作说明时，提出了国家安全委员会的四大职责，其中一项就是“推进国家安全法治建设”。

过去我国的国家安全法律体系并不完善，国家安全法治建设相对其他领域也较为滞后，一些较为明显的问题长期得不到解决，一些比较重要的修法和立法难以完成。在这种情况下，明确把“推进国家安全法治建设”作为中央国家安全委员会的主要职责之一，具有非常重要的现实意义，对国家安全立法工作的迅速推进、国家安全系列法律的快速出台，起到了重要作用。

正是在习近平总书记关于“推进国家安全法治建设”思想的指导下，由旧《国家安全法》修订而来的《反间谍法》在2014年11月颁布实施，旧《国家安全法》同时被废止。此后，新《国家安全法》便在2015年7月1日颁布实施。此外，《反恐怖主义法》《境外非政府组织境内活动管理法》《网络安全法》《国家情报法》等国家安全相关法律也陆续颁布，我国国家安全法律体系得以初步形成。按照《十二届全国人大常委会立法规划》《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，还有大量的国家安全法律将在未来几年内颁布实施。随着国家安全相关法律修订或制定完成颁布实施后，我国将形成一个更加完善的安全法律体系。

虽说国家安全立法是推进国家安全法治建设的起点和重要步骤，但比较完善的安全法律体系的形成并不是国家安全



法治建设的完成。国家安全领域仅仅“有法可依”还不是国家安全法治。国家安全法治不仅要求“有法可依”，更要求“有法必依”“执法必严”“违法必究”。因此，要真正推进国家安全法治建设，并且最终实现国家安全法治，还有相当长的路要走，需要各界携手合作、共同努力。为此，十九大报告在提出“有效维护国家安全”这一总任务时，再次强调要“加强国家安全法治保障”。

出台《国家安全战略纲要》等重要文件，完善国家安全方略谋划

制定实施国家安全战略，是当今世界各国保障国家安全的重要措施之一。中国学术界在世纪之交就提出了制定中国国家安全的建议。2015年1月23日，中共中央政治局会议审议通过中国第一个完整的安全战略文本《国家安全战略纲要》，其在中国国家安全理论与实践方面具有非常重要的开拓意义，也是中国国家安全理论与实践的一个重要创新。

《国家安全战略纲要》是在总体国家安全观指导下，根据总体国家安全观基本精神和主要内容制定的，是一部以人民安全为宗旨，统领传统安全问题和非传统安全问题，着眼于全面保障中国国家安全的总体性国家安全战略。总体国家安全观确立的“以人民安全为宗旨”的核心价值观，首先被落实到国家安全战略文本中，成为中国国家安全战略的根本目标。把人民的利益和安全作为国家安全战略的根本目标，既是贯彻落实总体国家安全观的必然要求，也是“一切权力属于人民”和“全心全意为人民服务”精神实质的体现。

在明确国家安全战略根本目标的同时，《国家安全战略纲要》也在总体国家安全观的指导下确立了国家安全战略的总体目标。中共中央政治局会议审议通过《国家安全战略纲要》时要求：“坚持正确义利观，实现全面、共同、合作、可持续安全。”这里的“坚持正确义利观”“合作安全”可以看作是实现安全的措施和手段，“全面安全”“共同安全”“可持续安全”则是中国国家安全的总体目标。从空间布局看，中国国家安全的总体目标是兼顾内部与外部、本国与外国、人与物、传统与非传统以及经济社会发展的“全面安全”“共同安全”。从时间布局看，中国国家安全的总体目标是兼顾当下与长远的“可持续安全”。当然，在根本目标和总体目标之外，《国家安全战略纲要》还给出了一些具体目标。

国家安全战略既需要通过更加具体的国家安全方针政策加以贯彻落实，也需要通过更有针对性的不同领域的国家安全战略规划加以贯彻落实。在总体国家安全布局中，不仅“全面保障国家安全”将成为我国的国家大战略，而且具有中国特色的国家安全话语体系也将成为整个国家大战略的重要组成部分，并在包括党代会报告和人大常委会报告在内的党政重要文件中，成为与军事国防、外交外事、社会治理等问题并驾齐驱的一部分。

设立“国家安全教育日”，推动国家安全进入国民教育体系和公务员培训体系

进行国家安全宣传教育，是开展国家安全工作和强化公民国家安全意识的重要措施。从以往不同名称、分门别类的国家安全教育，到统一完整的总体性国家安全宣传教育，是近年来中国国家安全宣传教育的重要转变，也是中国国家安全宣传教育的重要创新。在国家安全宣传教育方面具有里程碑意义的，是新《国家安全法》对“全民国家安全教育日”的确立，以及对国家安全进入国民教育体系和公务员培训体系的规定。2015年7月1日颁布实施的新《国家安全法》，将4月15日定为“全民国家安全教育日”。新《国家安全法》第七十六条进一步规定：“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。”

2016年4月15日，在首个全民国家安全教育日到来之际，习近平总书记作出重要指示，强调要“深入开展国家安全宣传教育，切实增强全民国家安全意识”。这里的“国家安全宣传教育”，是总体国家安全观论及的总体性国家安全宣传教育，其主要内容就是总体国家安全观、新《国家安全法》，宣传教育的组织者不再是过去的国家安全部和地方国家安全厅局，而是从上到下的统领性国家安全领导机关，即中央国家安全委员会、国家安全委员会办公室，以及组成人员不同以往的地方各级国家安全领导小组。

(作者为国际关系学院公共管理系教授)

【参考文献】

①习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民网，2017年10月27日。

责编/孙焯 美编/李祥峰