

# 改革开放以来我国国家安全治理政策变迁的社会演化论分析

葛蕾蕾

**[摘要]** 为呈现改革开放以来我国国家安全治理政策的发展与演变,文章对中央层面各部委发布的政策文本内容进行量化分析,并借鉴社会演化论中“变异—选择—遗传”这一核心机制,梳理我国国家安全治理政策的演变逻辑。研究发现,国家安全治理的政策供给往往以国家安全需求为前提,面对系统环境的日益复杂、多变,国家安全治理逻辑从侧重安全的单一逻辑,逐渐向发展逻辑与安全逻辑统筹的结构演变。最后,文章就其在理论、现实和方法层面的意义以及议题的拓展空间作进一步讨论。

**[关键词]** 国家安全治理政策;社会演化论;政策文本分析;总体国家安全观

**[作者简介]** 葛蕾蕾,国际关系学院公共管理系副教授,硕士生导师,管理学博士,北京 100091

**[中图分类号]** C3      **[文献标识码]** A      **[文章编号]** 1004-4434(2022)02- 0093 -10

习近平总书记指出:“当前,我国面临对外维护国家主权、安全、发展利益,对内维护政治安全和社会稳定的双重压力,各种可预见和难以预见的风险因素明显增多。”<sup>①</sup>与西方社会相比,由于“压缩的现代化”,我国社会短期内面临的各种风险、威胁压力陡增<sup>②</sup>。国家发展得越快、越强大,其面临的风险似乎也越多。这对我国国家安全治理提出了更高的要求 and 新的挑战。伴随这种“安全悖论”,我国国家安全治理政策在过去40多年里经历了怎样的演变历程?国家安全治理政策如何应对影响国家安全的各种挑战?如何从理论视角来解释国家安全治理政策的变迁过程?为解答上述问题,本文拟从公共政策的研究角度,运用政策文本分析法,对改革开放以来中央政府颁布的国家安全治理政策文本进行量化分析,并以“变异—选择—遗传”为核心机制的社会演化范式为分析框架,对过去40多年我国国家安全治理政策体系演变的内在逻辑进行探讨。

## 一、理论阐述与框架分析

在分析国家安全政策的演变脉络前,有必要对国家安全治理的概念及一般影响因素进行基本阐释。

### (一)国家安全治理:概念及一般性解释

1. 国家安全治理概念阐释。作为一个复合概念,国家安全治理在治理和国家安全两个领域均得到相应的阐释。经典的治理理论强调政权稳定、公共服务、权力运行效果、公民权利、社会公平等维

**[基金项目]** 国际关系学院国家安全高精尖学科建设科研专项“国家安全治理”(2021GA05)

<sup>①</sup>中共中央党史和文献研究院.习近平关于总体国家安全观论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2018:3.

<sup>②</sup>贝克,邓正来,沈国麟.风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话[J].社会学研究,2010(5):208-231,246.

度,通过治理过程和治理效果两个层次得以呈现。该理论的一个显著特征是强调治理主体的去中心化多元网络结构。作为一个学术概念,“国家安全”最早由美国学者李普曼提出,他认为国家在无需牺牲合法利益以避免战争或即便遭受挑战的情况下也有足够能力维护自身利益时,即为安全<sup>①</sup>。因此,有研究从状态和能力两个维度来理解国家安全,认为国家安全是指一个国家免受各种干扰、侵蚀、威胁和颠覆的状态和能力<sup>②</sup>。但是,该维度忽视了行为主体的观念或意愿。由于观念是个体心智活动的产物,可能驱动或阻止个体的行为<sup>③</sup>,因此观念对国家安全治理政策的影响不应忽视。因而有学者从价值理念层面为国家安全研究应关注的领域与议题进行论述,认为国家安全应是一国所有方面、所有领域和所有层面的安全及其总和<sup>④</sup>。

韦伯(Webber)最早将治理引入安全研究议题,认为安全治理强调多个独立权威机构的参与,通过公共或私立组织的干预,正式和非正式的制度安排,有目的地导向特定的政策结果<sup>⑤</sup>。由此可见,多元治理主体的协作模式在安全领域得以延伸。从国家治理能力的范式层面看,作为国家治理能力的“神经末梢”,政策执行力彰显了一国内部各行为体彼此协作以完成既定目标的能力<sup>⑥</sup>。基于上文所述,笔者认为国家安全治理是指国家安全相关主体在制定和执行国家安全政策过程中的协同和合作活动,从而保障国家安全的状态。

2. 影响国家安全治理政策演变的一般性因素。随着国家治理实践和理论研究的发展,国家安全治理在学界也逐渐受到关注。尽管国家安全政策的研究谱系庞杂,但其中主要脉络仍清晰可见。

第一,不少研究重视国家安全治理政策的议题选择和治理主体范畴。国外有学者认为,安全是基于对威胁的认知而产生的一种选择性建构,核心目标在于建立规范性身份认同<sup>⑦</sup>;行为主体对威胁的感知在很大程度上会塑造相关议程;在涉及治理主体层面,安全治理主体应具备基本预防冲突、强制执行和维持和平三项职能<sup>⑧</sup>。国内有学者主张,国家安全治理是安全主体为维护安全状态和提升安全能力对涉及国家安全事务进行治理的过程<sup>⑨</sup>,并根据对相关法律政策的解读,将社会组织、公民个人也纳入安全治理的主体体系中来<sup>⑩</sup>。

第二,部分研究关注国家安全治理政策的领域分布、问题挑战及应对途径。一是有研究对安全治理领域的研究主要聚焦地区安全、边境安全、应急管理、公共舆论、网络空间等领域;二是有研究认为目前国家安全治理政策研究存在跨学科研究薄弱、系统理论体系尚未形成等问题<sup>⑪</sup>,存在信息堵塞、科层压力等方面的挑战<sup>⑫</sup>;三是有研究指出,信息技术革新可能产生“技术安全悖论”<sup>⑬</sup>,使国家安全治理同时面临机遇与挑战<sup>⑭</sup>。因此,有学者呼吁通过设置专门的国家安全委员会来统筹、协调国家

①LIPPMANN W. US foreign policy: shield of the republic[M]. Boston: Little Brown, 1943:49.

②李文良. 国家安全管理学[M]. 长春: 吉林大学出版社, 2014:2.

③唐世平. 观念、行动和结果: 社会科学的客体和任务[J]. 世界经济与政治, 2018(5):33-59, 156.

④刘跃进. 系统思维下的大安全格局与理念[J]. 人民论坛, 2021(8):16-20.

⑤WEBBER M, CROFT S, HOWORTH J, et al. The governance of European security[J]. Review of international studies, 2004(1): 3-26.

⑥杨光斌. 关于国家治理能力的一般理论—探索世界政治(比较政治)研究的新范式[J]. 教学与研究, 2017(1):5-22.

⑦布赞, 汉森. 国际安全研究的演化[M]. 余潇枫, 译. 杭州: 浙江大学出版社, 2011:203.

⑧科什纳, 吴志成, 巩乐. 欧盟安全治理的挑战[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2007(1):3-12.

⑨李文良. 中国国家安全治理的界定、内涵与特点[J]. 社会治理, 2019(5):47-52.

⑩李文良. 新时代中国国家安全治理模式转型研究[J]. 国际安全研究, 2019(3):45-69, 157-158.

⑪张金海, 朱旭东, 郑义. 我国国家安全治理研究述评[J]. 情报杂志, 2020(10):6-12.

⑫杨华锋. 国家安全治理中的人民性: 基于“情境—意识—行动”沙漏模型的阐释[J]. 行政论坛, 2020(6):10-18.

⑬BOSTROM N. Superintelligence: paths, dangers, and strategies[M]. Oxford: Oxford University Press, 2014:8-9.

⑭阙天舒, 张纪腾. 人工智能时代背景下的国家安全治理: 应用范式、风险识别与路径选择[J]. 国际安全研究, 2020(1):4-38, 157.

安全事宜,以满足自身实际安全需求<sup>①</sup>。

总体而言,学界从政策制定主体、议题选择、特定安全领域等角度对国家安全治理政策进行了初步探索,为理解国家安全治理提供了较为丰富的学理阐释,但其中的局限也较为明显:一是既有研究多停留在理论阐释层面。多数研究范式表现为“理念阐释—问题挑战—应对措施”这样的研究思路,主要是对国家安全治理的概念作规范性阐释,但相关概念仍未达成共识。二是研究方法具有局限性。多数研究停留在理论阐释层面,缺少定量的数据作为支撑,而对国家安全治理政策现状缺乏系统的经验描述及解释,难以揭示国家安全治理的内在逻辑。对此,有学者指出,国家安全治理研究的挑战之一在于主要结论前提缺乏充分的实证检验<sup>②</sup>。

## (二)基于社会演化论的分析框架

针对上述局限,本文借鉴社会演化论的核心机制“变异—选择—遗传”来梳理国家安全治理政策的变迁历程。根据社会演化论的观点,制度变迁是一个连续渐进的过程,是在与环境的相互作用中产生、延续和变迁的。变异通常是社会现象演化的起点,是行为主体为了适应环境而作出的回应。当个体面临更高的复杂性或不确定性时,倾向于采取行动以更好地适应环境。环境的变化会产生大量新的议题,而行为主体的观念以及议题之间的竞争会导致不适合的议题被淘汰,与环境匹配的议题得以被保留下来。这一“适者生存”的筛选过程就是选择机制。经过筛选后的议题得以保存、延续和传承的过程也即遗传。然而,面对环境变异,逐渐不再适应的个体,仍会再次经历选择,如此循环,推动制度的变迁。笔者将社会演化论用于国家安全政策研究,构建国家安全政策演变的社会演化论分析框架(见图1),以呈现国家安全政策发展演变的“变异—选择—遗传”机制。

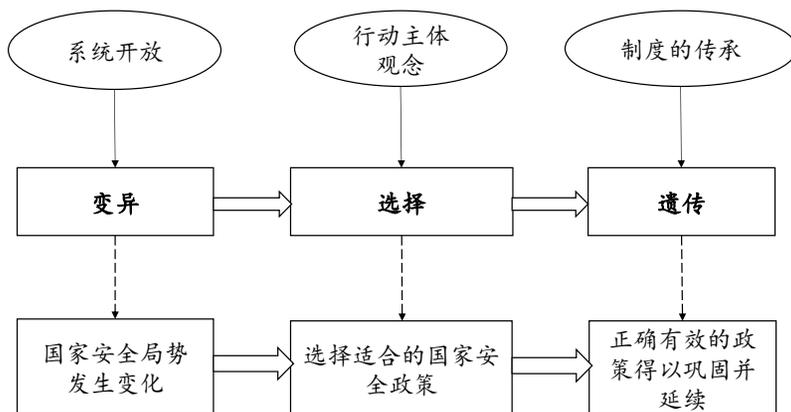


图1 国家安全政策演变的社会演化论分析框架

注:虚线箭头表示从模型的一般化到涉及国家安全领域的政策演变逻辑,实线箭头表示影响机制每一环节的核心因素。

1. 系统的开放性会加速内外部安全态势的变动,进而影响行为主体的安全感知,加速国家安全治理理念和政策的变化。政策从选择到制定是在环境变异过程中完成的,在相对封闭或发展节奏较慢的外部环境下,行为主体缺乏足够的动力来推动政策变迁,当环境的开放程度提高,不确定性和风险压力逐渐增强时,相关行为主体改变政策以适应环境的动机也会随之增强。

2. 行为主体的观念、意愿会影响具体的政策议程选择。政策制定主体所秉持的安全观念会影响其对安全态势的判断,进而影响相应政策议题的选择。在实际过程中,当行为主体预见到未来可能面临的威胁和挑战时,也可能会发挥主观能动性,创新出一些新观念以应对未来的选择<sup>③</sup>。选择最终

①张骥.比较视野下的国家安全委员会[J].现代国际关系,2014(3):22-29.

②王伟光.把治理引入国家安全领域——安全治理研究评介[J].国际关系研究,2014(1):17-30,154-155.

③马得勇,张志原.观念、权力与制度变迁:铁道部体制的社会演化论分析[J].政治学研究,2015(5):96-110.

的目的是行为主体在其观念的指导下,筛选出与已经变化或即将变化的环境相匹配的国家安全政策。

3. 制度的传承意味着制度供给和需求之间存在较高的匹配。制度匹配理论表明,政策议程设置及政策的演变过程是一个政策供给与需求匹配的适应性过程。外在环境的变异会激发个体相应的需求,同时行为主体的反应也会作用于环境本身。制度是一套被嵌入政治经济结构中的系列安排<sup>①</sup>。当政策与需求的匹配程度较高,或制度能够较好地嵌入社会经济结构中,往往能保持政策的稳定或连续,促进政策的再生产;当匹配程度较低时,政策可能会断裂或面临转型。

## 二、研究方法 with 数据来源

### (一)研究方法

本文运用文本量化分析方法,对我国改革开放以来涉及维护国家安全各领域的政策文本进行量化分析,以揭示国家安全治理政策的变迁逻辑。其方法论意义在于:一方面,与学理阐释的研究思路不同,基于文本量化的研究注重理论和经验材料之间的相互印证;另一方面,与单案例过程追踪或少数案例的比较分析相比,基于文本计量分析所得出的结论在理论推广方面更具有优势。此外,不同于传统的碎片式举证的分析路径,政策文本计量分析方法可以为社会演化理论提供更为全面系统的数据支撑,更好地揭示我国国家安全治理实践过程中,中央政府及其各部委经历了怎样的角色变化及其背后的动力机制。

### (二)研究对象与数据来源

本文基于公共政策的研究视角,侧重从行为主体对国家安全政策的执行能力这一维度来理解国家安全治理政策的演变脉络,重点关注中央政府及其各部委的政策发布情况,选取了1978—2020年的国家安全相关政策文本作为分析对象。数据主要来源于北大法宝、中央人民政府网站等公开数据渠道,并以各部委门户网站作为数据获取的补充渠道。搜索时以“安全”或“国家安全”为关键词,通过标题搜索的检索方式,收集了1978—2020年中央政府及其各部委颁布的国家安全政策文本近70000份。考虑到政策文本实际内容与国家安全治理的关联性等问题,本文对上述政策文件按照以下标准进行初步筛选:其一,政策类型上主要指法律法规、决定、规划、意见、办法、细则、条例等正式决策类政策文件,不包括领导人讲话、函、批复、请示等非决策类政策文件;其二,政策执行层面主要包括国务院(含各部门)出台并执行的相关政策文件,不包括地方政府颁布的政策法规文件;其三,政策内容上仅限于与国家安全相关的政策文本,不包括以表彰、任免、目录、技术规范、社会科学等为主的政策文件。经初步筛选,得到有效政策文本2万余份。

## 三、国家安全治理政策的社会演化逻辑

根据关键时间节点和政策发文量,本文将改革开放以来中央政府维护国家安全政策执行体系的演变过程分为生成阶段(1978—2000年)、发展阶段(2001—2013年)、提升阶段(2014—2020年)。同时,为了更清晰地呈现国家安全治理实践过程中不同政策制定部门间的互动逻辑,本文以中央政府及其各部委的政策发布为观测指标,以社会网络分析为数据分析方法,利用Ucinet 6.212软件探究政策文本发布主体间的网络关系<sup>②</sup>。其中,考虑到发文部门数量众多,为表述方便,凸显关键发文部门(列出发文频率排名前20的部门)以及机构间的发文关系。

<sup>①</sup>HALL P A, TAYLOR R C R. Political science and the three new institutionalisms[J]. Political studies, 1996(5):936-957.

<sup>②</sup>社会网络分析以发文部门为节点,节点的大小代表该部门在社会网络关系中的影响力,节点之间的连线代表部门之间存在联合行文,连线的粗细则反应了部门之间联合行文的频次,由此构建出联合行文单位的合作关系,揭示国家安全政策执行过程中的部门互动规律。有关Ucinet社会网络分析软件的使用,可参见其官网:[http://www.sciencesoftware.com.cn/Newsoftware\\_detail.aspx? sid=297&bd\\_vid=11479933321569240566](http://www.sciencesoftware.com.cn/Newsoftware_detail.aspx? sid=297&bd_vid=11479933321569240566).

### (一) 国家安全治理演变概况

1. 本文通过高频词来凸显改革开放以来国家安全治理主体对特定领域、议题的关注情况。通过对2万余份政策文本进行词云统计分析,删除了诸如“监督管理”“条例”“规范”等与国家安全内容无关的词后,最终呈现1978—2020年这40多年里国家安全政策的前十名高频词(见图2)。其中,涉及维护经济社会秩序的具体监管治理手段(如质量监督、检验检疫)词频排名最靠前。这类监管手段的频繁运用,显示出国家对涉及民生领域的安全议题(如食药安全)的高度重视。

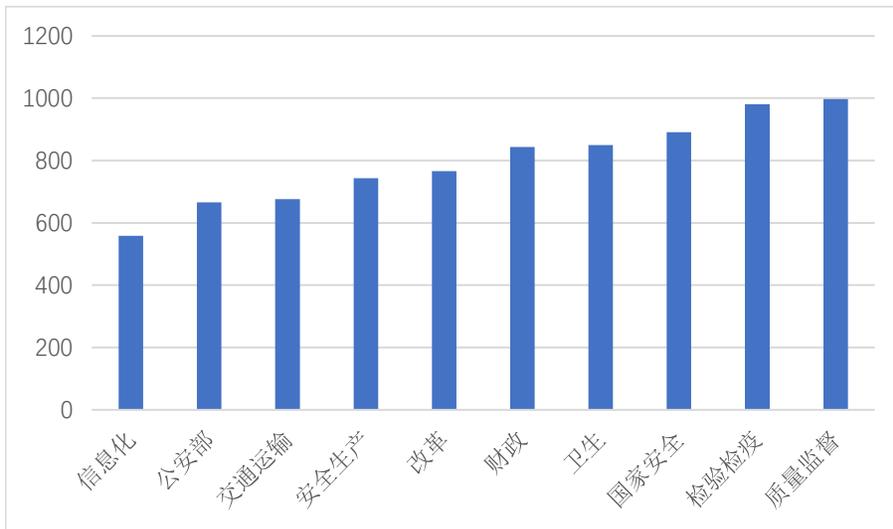


图2 1978—2020年中央政府维护国家安全的政策执行文本高频词分布(前十名)

2. 各部委(行为主体)联合发文的网络关系图在不同阶段存在差异(见图3)。在国家安全治理体系的生成阶段(1978—2000年),涉及国家安全治理事务的主要行为主体是公安部(词频225次),其次是卫生(120次)、财政(92次)、化工(79次)、煤炭和能源(均为77次)等相关领域的行为主体。在此阶段,国家安全治理较为注重社会治安、安全生产、能源安全等议题,并形成以公安部为主体的国家安全治理网络结构,反映出国家安全治理政策仍以打击各种社会犯罪、维护社会治安、巩固政权为主要任务,凸显了安全逻辑在该阶段安全治理实践中的重要指导功能。

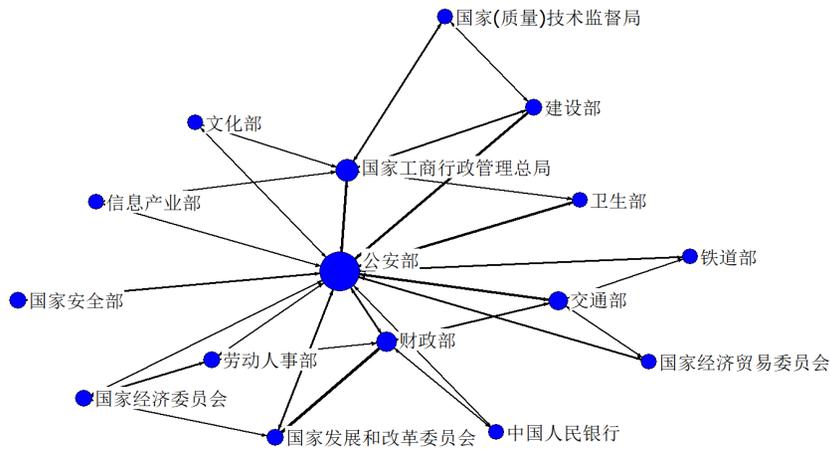


图3 1978—2000年中央政府各部委联合发文的网络图

在国家安全治理体系的发展阶段(2001—2013年),国家安全治理形成以质量监督为核心(860次),覆盖检验检疫(818次)、国家安全(703次)、卫生(613次)、财政(489次)、安全生产(483次)等领

域行为主体参与的治理网络结构(见图4)。该阶段的国家安全治理核心在于维护市场秩序,凸显发展逻辑在这一时期国家安全治理实践中发挥的重要引导作用。

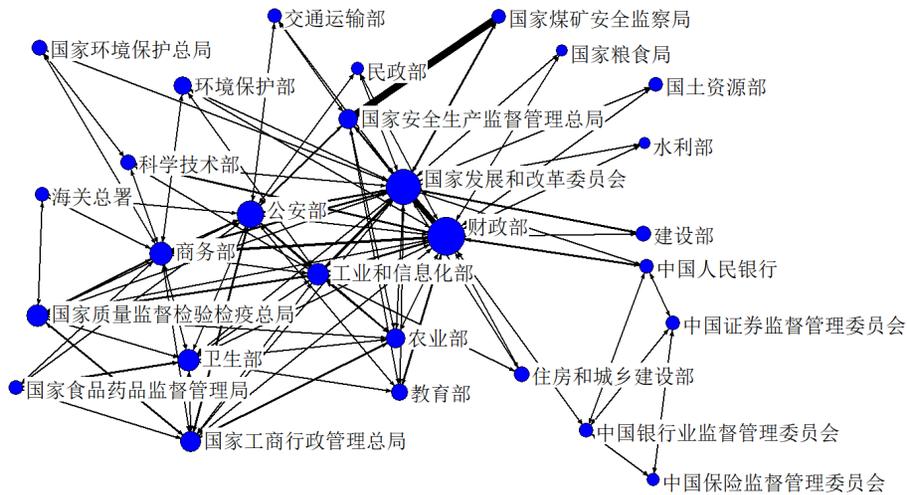


图4 2000—2013年中央政府各部委联合发文的社会网络图

在国家安全治理体系的提升阶段(2014—2020年),形成以改革为核心(词频为356次),涉及交通运输(325次)、财政(262次)、信息化(230次)、安全生产(203次)、教育(183次)等多领域、多元主体协作的网络结构(见图5),表明在经济社会发展转型过程中,国家安全治理主体整体联动、协同治理的特征愈加明显。

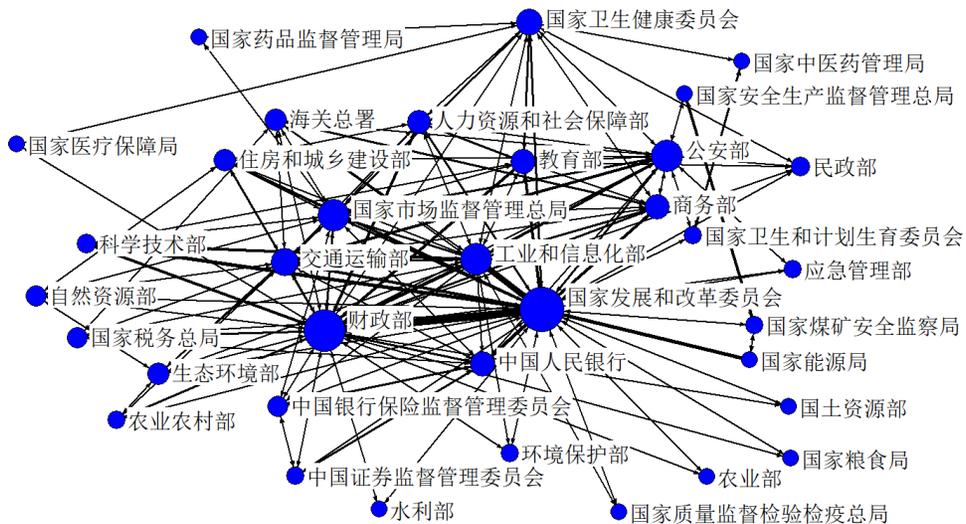


图5 2014—2020年中央政府各部委联合发文的社会网络图

## (二)环境变异:政策演变的一项触发机制

什么因素导致我国国家安全治理政策发生渐进式变迁?这是理解国家安全治理演变脉络及其内在动力逻辑的基本问题。对此,理论界分别从安全治理主体、价值理念以及外部安全态势等因素对该问题作出解释<sup>①</sup>。其中,国家安全态势的变化及行为主体的知觉与判断是推动安全治理政策演变的初始动力。内外部环境的不断变化,促使国家安全治理主体不断丰富和完善其政策体系。

<sup>①</sup>李文良.新时代中国国家安全治理模式转型研究[J].国际安全研究,2019(3):45-69,157-158.

随着社会各领域开放程度的提高,国家安全治理活动的复杂性和难度随之提升,与此同时,我国国家安全治理主体也在不断创新和完善国家安全治理政策,将维护国家安全与创新社会治理有机地统一起来。例如,我国加入世贸组织后,深度参与经济全球化进程,系统的开放性促使我国市场经济、质量监督等方面的政策快速转型,以与国际接轨。在社会经济的发展过程中,各级政府部门坚持以人民为中心,把人民满意作为根本标准,以人民安全为宗旨,不断优化政策和服务供给。在统筹各领域国家安全治理工作方面,2013年11月12日,中央国家安全委员会成立。作为我国国家安全工作的高层决策和议事协调机构,国家安全委员会的设置标志我国国家安全治理的顶层运作机制更加完善,可以更有效地整合、协调和统筹各国家安全治理主体,共同研判、应对和处理涉及国家安全的重大事项和重要工作,形成更加高效、敏捷和顺畅的国家安全治理协作机制,从而更好地应对愈加复杂多变的国内外环境。

制度变迁的逻辑强调,开放环境对制度变迁的影响表现在加快制度变迁的速度和为制度演变提供更多可能的路径<sup>①</sup>。社会各领域开放程度的不断提高也加速了国内外环境的变化,为国家安全治理政策的演变提供源泉和动力,进而为国家安全治理提供更多的政策议程选择和可能的演化路径。

### (三)政策选择:行为主体的观念

行为主体的观念会影响政策的选择和制定。制度主义学者彼得·豪尔(Peter Hall)揭示了这样的经验现象,若某件事证实了既有观念是错误的,这会诱使人们寻找替代性的观念,以更好地应对新现象<sup>②</sup>。因而,国家安全治理主体的理念会影响其对国家安全政策的选择与制定。改革开放以来,我国国家安全治理主体的观念体现出安全逻辑为主、侧重发展逻辑以及统筹发展和安全逻辑的演变过程。政策文本的量化分析结果显示,在国家安全治理体系的生成阶段,由于环境开放带来的各种安全风险和挑战,国家安全在国内首次出现于1983年第六届全国人民代表大会第一次会议通过的《政府工作报告》中<sup>③</sup>,随后中央政府设置从事政治保卫和反间工作的国家安全机关。安全逻辑在此阶段发挥主导作用,因而在国家安全治理网络中,以公安部为主体的政法部门占据较为重要的位置(见图3)。在国家安全治理体系的发展阶段,尽管维护社会稳定的安全逻辑仍然是国家安全治理的基础,但在该阶段国家安全治理政策开始向发展逻辑转移,形成了以国家发展和改革委员会、财政部为主的国家安全治理网络体系(见图4)。2014年总体国家安全观的提出,为国家安全治理体系提供了顶层理念和战略指引,逐渐形成多主体参与、多领域协调的国家安全治理体系。在国家安全治理体系的提升阶段(见图5),呈现出国家发展和改革委员会、财政部、公安部、工业和信息化部、国家市场监督管理总局等多部委联合参与的国家安全治理网络体系。这反映了尽管该阶段经济发展逻辑仍在国家安全治理政策体系中发挥主导作用,但与发展阶段相比,该阶段逐渐注重发展和安全的统筹协调。与此同时,国家安全治理实践的法治观念、国家安全治理法治规范化程度得以不断增强。例如,2015年颁布新的《中华人民共和国国家安全法》,正式以立法形式规定,“中央国家安全领导机构实行统分结合、协调高效的国家安全制度与工作机制”<sup>④</sup>。国家安全治理实践中法治理念的嵌入,使国家

①杨亚琴. 经济开放与中国制度变迁——对外开放效应的若干思考[J]. 社会科学, 2002(4): 11-15, 42.

②HALL P A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain[J]. Comparative politics, 1993(3): 275-296.

③赵紫阳. 政府工作报告——一九八三年六月六日在第六届全国人民代表大会第一次会议上[J]. 中华人民共和国国务院公报, 1983(14): 612-637.

④中华人民共和国国家安全法[EB/OL]. (2015-07-01)[2021-12-30]. [http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/01/content\\_2893902.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2015-07/01/content_2893902.htm).

安全治理政策法规体系更加完善,并且通过正式的制度安排,使国家安全治理的效果和能力日益提升。

不应忽视的是,一些重大或偶然性事件的爆发也会快速提升相关职能部门在国家安全治理体系中的作用,危机事件带来的新变化会凸显相关行为主体的角色。例如,在国家安全治理政策体系的生成、发展两个阶段,卫生部门在该网络体系中的作用并未凸显,但在提升阶段,卫生部门在国家安全治理政策体系中的作用却较为突出。在以人民安全为宗旨的理念指导下,为统筹社会各界力量共同抗击新冠肺炎疫情,由国家卫健委牵头建立应对新型冠状病毒肺炎疫情联防联控工作机制,成员单位共32个部门。联防联控工作机制下设疫情防控、医疗救治、科研攻关、宣传、外事、后勤保障、前方工作等工作组,职责明确,分工协作,形成了防控疫情的有效合力,从而增强了卫生部门在国家安全治理体系中的能力和作用。

总的来看,国家安全治理政策的演变脉络体现了安全逻辑和发展逻辑的平衡。越是开放越要重视安全,系统环境的开放性很大程度上会造成各种难以预料的、不确定性因素显著增加。安全是发展的前提,发展是安全的基础,要统筹好发展和安全两件大事。在我国国家安全治理的实践探索中,已逐步形成了安全逻辑和发展逻辑相互融合、互相支持的螺旋式治理模式。同时,随着治理理念的不断进步,对国家安全内涵和安全环境认识的不断深化,我国国家安全治理体系也由过去相对单一地聚焦传统安全领域,转向系统统筹传统安全与非传统安全的总体性、战略性国家安全治理体系。

#### (四)政策扩散(遗传):政策的匹配与再生产

根据政治经济学中的“制度匹配”观点,不同类型、领域以及层级间的安全治理存在政策供给与安全需求的配适度问题。配适度本质上反映政策的稳定性,即遗传。当今世界正经历百年未有之大变局,新冠肺炎疫情全球大流行使这个大变局加速变化,国际政治经济秩序深刻调整,世界进入动荡变革期。当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期,各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。因此,国家安全治理的政策体系需要与不断更迭的外部环境系统相匹配,以满足不同领域安全治理的迫切需求。

政策供给与安全需求的匹配程度很大程度上决定国家安全治理政策的再生产效应。国家安全治理政策与安全需求的匹配程度越高,该政策得以延续、保留下来(遗传)的概率就越大,即政策再生产的趋势越明显。反之,如果某一政策与安全需求或客观安全态势不匹配,那么行为主体通常会尝试调整并推动政策变迁。根据国家安全治理主体联合发文的网络结构情况可知,在生成阶段,公安部发布了大量政策以处理和应对相应安全问题。进入国家安全治理体系发展阶段后,以经济和社会管理为主的发展逻辑不断得到强化。然而,经济的快速增长和社会发展的日新月异,面对影响社会稳定、民生福祉的各种风险和挑战,既有的安全政策供给一时难以满足社会安全和经济发展需求。为了适应新的安全形势,形成了以国家发展和改革委员会、财政部为主体,公安部、国家安全生产监督管理总局、国家质量监督检验检疫总局等多部委联动参与的国家安全治理体系,由过去着重强调安全逻辑适度向发展逻辑倾斜,发挥发展逻辑对其他安全领域的辐射和支撑作用。在国家安全治理体系的提升阶段,国家安全治理主体注重顶层设计,通过总体性、系统性思维以使政策供给与安全需求相匹配。尤其是党的十八大以来,中央政府连续出台多项旨在维护国家安全的法律法规,通过相关的政策法规议程设置来回应和匹配我国面临的各种安全需求。国家安全治理体系逐渐呈现发展和安全一体两翼的治理特征,用发展逻辑反哺、支撑安全逻辑,以安全逻辑为发展逻辑提供支撑。

当国家安全治理的政策供给与国家安全需求实现较高的配适度时,会使国家安全治理能力得到提升。新冠肺炎疫情的出现,促使卫生部门在国家安全治理政策体系中的地位、角色逐渐凸显,同时

带动更多部门组成联合参与的治理网络体系。多主体联合参与往往更能适应复杂、不确定的环境,形成整体性治理模式<sup>①</sup>。同时,新的行为主体加入并处于较优地位,表明环境的变异促使不同主体的地位在整个治理体系中发生相应的变化,而不是利益固化,这种治理效果体现了该治理体系的灵活性。进一步说,国家安全治理能力的提升与优化,反映的是相关治理主体观念的更迭、变化和与时俱进。

#### 四、研究结论与进一步思考

##### (一)研究结论

本文借鉴社会演化论中的“变异—选择—遗传”这一核心机制,从环境、观念、行为主体等角度,对改革开放以来我国国家安全治理政策文本进行分析,揭示了过去40多年我国国家安全治理政策所呈现的政策与环境螺旋式共演特征(见图6)。

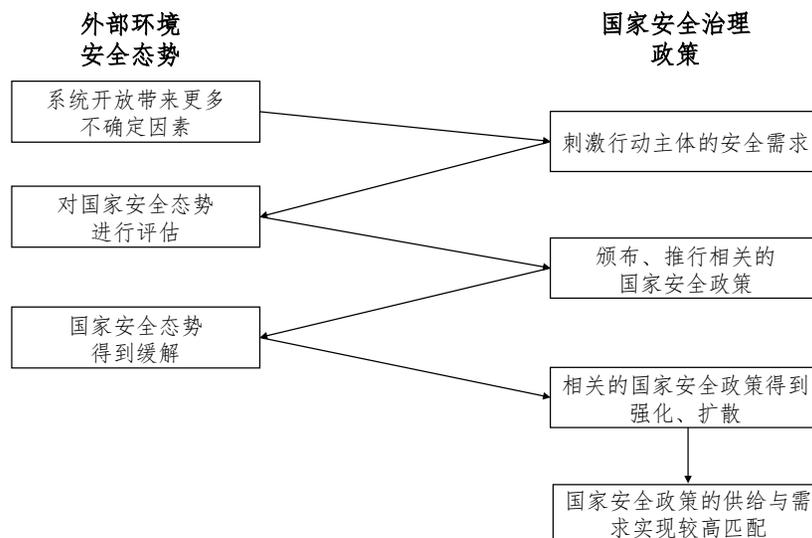


图6 国家安全治理政策与外部环境安全态势的螺旋式共演结构

1. 总体上看,系统的开放促使国家面临的不确定和风险因素增加,进而刺激各相关领域的安全需求。当某一领域的国家安全政策供给适合或满足国家安全需求时,该政策在很大程度上能够得到延续、自我强化及再生产;反之,当二者匹配性较弱时,相关行为主体可能会主动推动政策的变迁,而在政策变迁的过程中,行为主体的观念是国家安全治理政策制定的主要指导。面对更为复杂、不确定且来源多元的风险,国家安全治理主体(中央政府及其各部委)的理念不断与时俱进,以更好地满足国家安全需求,逐渐形成了过去政法部门主导的国家安全治理网络结构转向多部门协同治理的多元网络结构。同时,由于不同时期国家面临的主要威胁和风险不同,国家安全治理主体的地位和职责也不尽相同,这反映了我国国家安全治理体系的灵活性和国家安全治理能力的不断提升。

2. 与行为主体中心主义不同,本文强调结构对行为主体的约束效果。一般的制度变迁理论强调突变即观念的产生是诱发制度变迁的内生动力,而本文强调系统的开放带来外部安全态势的冲击,并在此基础上引发观念的变化。据此,环境变异这一外在刺激是导致国家安全治理政策变迁的初始动力,而行为主体的观念往往影响着国家安全治理政策变迁的方向。

<sup>①</sup>DUNSIRE A. Holistic governance[J]. Public policy and administration, 1990(1):4-19.

3. 安全逻辑和发展逻辑贯穿国家安全治理政策设置的全过程,可作为理解国家安全治理政策演变脉络的基本着力点。这两种逻辑所呈现的一体两翼治理特征,意味着国家安全治理政策的颁布与执行是以环境变异带来的安全需求变化为前提,通过各部门协同参与,以促进国家安全治理政策供给与国家安全需求达到合理匹配。

## (二)进一步思考

本文可能提供的启发在于:第一,在理论层面上,社会演化理论的核心机制为理解国家安全治理政策的动态演变提供新的分析范式,同时通过量化分析为理论范式提供数据支撑,并呈现外部环境和国家安全治理政策的螺旋式共演结构;第二,在现实层面上,通过政策文本量化分析呈现了过去40多年来国家安全治理政策的演变逻辑,为理解今后国家安全治理政策体系的发展趋势提供思考;第三,在方法层面上,与证伪逻辑不同,传统研究主要通过列举较为碎片化的经验材料来阐述相关政策的演变脉络,缺少实证层面的数据检验与验证,对此,本文通过文本量化分析的方法为社会演化范式提供了较为系统的实证检验,这一方法的初步融合也为国家安全政策研究提供了新的方法论视角。

此外,本文尝试对未来国家安全治理研究提出进一步思考:在国家安全治理的政策议程执行方面,什么样的观念为何以及何时能占据主导地位?不同观念之间具体是如何互动的?不同行为主体的力量对比、行为主体观念等因素又会如何影响国家安全政策的制定与执行?这些问题值得学界继续关注 and 进一步探讨。诚然,与聚焦某类具体的国家安全政策的演变脉络不同,本文基于公开获取的政策文本数据,着重对国家安全政策体系演变整体性脉络尝试加以阐释,并没有对不同部委的内在互动过程作详细、深入的探讨,这既是本文研究上的局限,也是未来该领域可进一步拓宽的重要方向。

[责任编辑:戴庆瑄]