国家安全保障中的
公平正义与法治民主
——《为国家安全立学》节录

国家安全保障问题是国家安全学理论研究中最具现实意义和操作功能的重要内容。2004年政法版《国家安全学》把国家安全保障体系分为保障机制和保障活动两大部分来讨论，并有单独一章专门讨论国家安全观。但是，当时对国家安全观的讨论，只是从理论上研究了国家安全观的定义、构成，以及从传统安全观到新安全观的发展等问题，并从宏观提出应该确立系统的国家安全观或系统安全观，而没有专门讨论中国的新安全观及其应有内容问题。同时，这部《国家安全学》只有一小段论述到国家安全法律，而没有深入讨论国家安全法制特别是国家安全法治。此外，教材也没有涉及国家安全民主问题。通过多年的教学研究，特别是由于近年来连续主持或参编《中国国家安全年度概览》，使本人认为当代中国不仅应该在整体上确立一种科学的系统安全观，而且还应在国内安全问题上确立一种人文的民主安全观。这种安全观的核心可以概括为“公平、正义、法治民主”。这样的安全观，在整体上可称作“民主的系统安全观”或“系统的民主安全观”。

**一、新安全观与新国内安全观**

在冷战结束前后，世界范围内就已开始了新安全观的探索，先后出现了后来被概括为“共同安全”、“合作安全”、“安全安全”的不同新安全观。到了世纪之交，中国政府也提出了以“互信、互利、平等、协作”为核心的新安全观。

在1999年3月26日的日内瓦裁军谈判会议上，时任中国国家主席的江泽民发表了《推进裁军进程，维护国际安全》的讲话，提出“新安全观的核心，应该是互信、互利、平等、合作。”[①]在接着两年多的时间里，中国政府都一直这样说明新安全观的核心。但是到了2001年7月，这种说法有了一个微调，把其中的“合作”一词改成了“协作”。这个改动源自2001年7月1日江泽民在纪念中国共产党成立80周年大会上的讲话。当时，江泽民说：“国际社会应该树立以互信、互利、平等、协作为核心的新安全观，努力营造长期稳定、安全可靠的国际和平环境。”[②]2002年7月31日，中国代表团在东盟地区论坛外长会议上提交了《中国关于新安全观的立场文件》，除了继续把新安全观的核心概括为如上八字外，还具体论述了中国政府对安全威胁、安全内容、安全手段等多方面问题的基本观点。此后，无论是官方文件还是学术论著，都把这一表述说成是“中国的新安全观”

但是，人们这样讲时忽略了一点：这一新安全观针对国际安全提出和倡导的，因而不应脱离国际环境，把这个新安全观在普遍意义上说成是中国的新安全观。严格来说，以上述八字为核心的新安全观，仅仅是一种“新国际安全观”，而不是完整的“新安全观”，也不是完整的“新国家安全观”。正如我们2005年已经指出的那样，“在安全间题已经超出外交和国际关系而涉及国内问题，已经超出军事、政治而涉及经济、文化、科技、生态、信息等方面，已经不再专属安全部门管辖而需要政府各部门甚至全体国民以至全人类共同协调解决的情况下，应对这一复杂多变的新安全形势的新安全观，就不能仅仅只有一个军事的视角，也不能仅仅只有一个外交或国际的视角，甚至也不能停留于仅仅只考虑军事、外交、政治、文化、科技等方面的‘多视角’，而必须有一个能够对安全问题各个方面各种因素给予全面观察和思考的‘全视角’、‘全方位’。这就是说，我们需要一种能够全视角关照各种安全因素的全方位的安全观—系统的国家安全观。”[③]

我们知道，“冷战”结束前后国际社会开始出现的“安全观转向”，不仅包括了对安全内容或安全构成要素的认识从军事安全、政治安全向经济安全、信息安全、文化安全、生态安全等方面的转变，对安全威胁的认识从传统的军事侵略和战争等因素向非传统的恐怖主义、信息攻击、文化渗透、生物入侵等因素的转变，对安全保障手段的认识从军事攻防、政治对抗、情报保卫到安全合作、综合保障的转变，对安全目标的认识从自身安全、绝对安全到共同安全、集体安全的转变，而且还包括了对安全重心的认识从对外安全向内部安全的转变。人们在继续关注国家的外部安全问题的同时，开始越来越多地关注到国家内部的安全问题。处于“后冷战”这一“和平与发展”新时代的中国政府，其实也在不同时候不同场合关注和强调过如上一些问题，只是还没有把其概括到自己明确提出的新安全观之中。

10多年来，中国政府在持续关注国家的外部安全和整个国际安全形势的同时，也越来越重视国家内部的安全问题，把国内安全问题放在了越来越重要的地位上，并且国内安全问题上越来越远离过去“以阶级斗争为纲”的思维方式，越来越重视通过构建“和谐社会”来实践和实现国内安全。更重要的是，无论对外安全还是内部安全，中国政府的认识事实上都早已超越了单纯的军事政治观点，延伸到了民生、文化、信息、科技、生态等方面。这样的安全观，都是中国政府针对国际问题明确提出和倡导以“互信、互利、平等、协作”为核心的新安全观，所容纳不下的。

因此从今天来看，继续把中国的新安全观作如上概括已经远远不够了。对此，我们过去已经明确指出：“中国政府提出的这种新安全观,在今天看来是有其局限性的，一方面是它只表达了我国处理国家安全及世界安全事务的理想性立场，而缺乏对世界安全形势的科学研判和客观认知；另一方面是它只涉及到国家安全的国际问题，而没有涉及、更没有重视对我国国家安全来说日益重要的国内问题。然而事实的发展已经使我们越来越清楚地认识到，国家安全，特别是我国当前的国家安全问题，已经不仅仅是一个对外的安全问题,而且还包括了更重要的对内安全问题。”[④]

正是基于对新国家安全观的理论研究及对中国现实国家安全问题的认识，我们得出结论认为，当前中国国家安全的基本形势是内忧外患并存在、内忧甚于外患，因而中国政府不仅需要确立一种“新国际安全观”，更需要确立一种“新国内安全观”，而“新国家安全观”的核心则应该是“公平、正义、法治、民主”八个字。

**二、公平正义与国家安全**

统观历史，人们不难发现，相对公平正义的统治以及由此形成的相对公平正义的社会，任何时候都是社会稳定、政权巩固、国家安全的重要基石之一。虽说公平正义永远是相对的，但人们追求的永远是相对的更公平、更正义，而不是相对的更不公平、更不正义。同时，公平正义本身及公平正义的观念也是发展的。随着社会的进步和人类文明的发展，人们对公平正义内容的要求越来越广泛，对公平正义程度的要求也越来越高。在当今世界，公平正义的内容无疑比历史上任何时候都要丰富，人们对公平正义的要求也更多更高。除了物质分配上的公平正义之外，人们还要求文化和精神财富分配上的公平正义，要求权利分配以至权力分配上的公平正义。如今的中国，与改革开放前相比，人不仅在物质生活上得到了普遍改善，而且文化生活也日益丰富许多，政治生活也有不同程度的进步。

然而问题的严重在于，与改革开放之前相比，虽然中国人的物质生活得到了普遍改善，文化生活也日益丰富，政治生活亦有不同程度的进步，但不同人群之间的物质生活的差距越拉越大，受教育的机会越来越不均衡，政治参与的鸿沟日益加深，许多国民因此对政府丧失信心，对官员缺乏一种发自内心的信任、好感、服从和支持，越来越频繁地与各级政府发生不同程度的对抗和冲突。普通国民之所以“端起碗来吃肉，放下筷子骂娘”，当然不是因为没有吃上肉，而是因为分到自己碗里的肉比起分到富人和权贵碗里的肉来越来越不成比例。这就是公平正义的丧失。

有鉴于此，温家宝总理2006年曾借亚当·斯密的话指出：“如果一个社会的经济发展成果不能真正分流到大众手里，那么它在道义上将是不得人心的，而且是有风险的。因为它注定要威胁社会稳定。”[⑤][2010年3月14日，在回答采访十一届全国人大三次会议的记者提问时，温家宝总理又说：“如果发生通货膨胀，再加上收入分配不公，以及贪污腐败，足以影响社会的稳定，甚至政权的巩固。”他还说：“我们现在的社会还存在许多不公平的现象，收入分配不公、司法不公，这些都应该引起我们的重视。”[⑥]这里所说的“收入分配不公”、“司法不公”，不仅直接包括了物质财富分配不公不义，而且还间接包含了精神财富分配和权利权力分配的不公不义。如果说这些年越拉越大的收入差距反映的是物质财富分配不公不义的话，那么基于物质财富分配不公造成的教育资源利用的不公，则是精神财富的分配不公不义，而医疗资源分配的不公和司法不公，更进一步反映着权利分配及权力分配的不公不义。我国目前存在的这些不公不义现象和事实，特别是这些不公不义问题的不断扩大，已经严重损害了国民对政府和执政党的信心，甚至已经造成国民与政府及执政党的某种程度上的离心离德和对立，并由此威胁甚至严重威胁到社会稳定、政权巩固、国内安全，甚至是包括对外安全在内的整个国家安全。如果任由这种不公不义继续发展下去，人民群众就可能不是“放下筷子骂娘”，而是“揭竿而起造反”了。这些年全国各地发生的具有“造反”性质的个体事件和群体事件，例如杨佳事件、乌坎事件、什邡事件、启东事件等等，已经是历史对我国国家安全发出的严重警示了。

长期以来，一些执政者在处理群体事件时，在回应民间抗议时，总是自觉不自觉地把人民群众当作对立面，把无论发生多大规模的群体事件都称为“少数人”，在分析事件原因时总是把“敌对势力幕后操纵”作为主因。这样的思维方式和陈旧做法已经不被群众接受。我们认为，在国内日益严重的社会对立中，对国家安全造成最严重威胁和危害的，并不是处于底层的弱势群众，不是下层群众在被逼无奈时的上访闹事、为匪做盗、打家劫舍、杀人放火以及“黑社会”横行等表面现象，而是社会机制不健全造成的权力和财富的分配不公，是处于中层特别是上层的贪官污吏对国家权力的不加限制的滥用，以及穷奢极欲的暴富阶层对广大民众和公共财富的横夺暴敛，是由此造成的某种程度上的“社会黑”甚至是“政治黑”。缺乏有效制约的权力新贵和丧失道德底线的暴富阶层，已经成为我国社会动荡和断裂的罪魁祸首。这才是产生国内不稳定因素的较深层原因。

为此，我们既需要从理论上全方位认识和研究公平正义问题对国家安全的影响，也需要针对现实思考如何应对公平正义的丧失对我国国家安全的严重危害。这方面虽然有许多具体问题需要深入研究，但从整体上盾，在我们的社会中确立公平正义原则，采取有效措施遏制不公不义现象的扩大和蔓延，特别是在几年之内缩小收入差距、平衡权利关系、达成某种程度上的权力制约，最终实现财富分配和权力分配的相对公平和正义，才能保障社会稳定、政权巩固、国家安全。正如温家宝总理所说，“公平正义比太阳还要有光辉”。通过确立以公平与正义化解社会矛盾冲突，促进社会和谐稳定，比运用传统的强力手段更为重要、更有意义、也更具长久价值，甚至可以说是对国家安全战略性的根本保障。正因如此，我们认为如果要确立一种新的国内安全观，那么首先主把“公平”和“正义”作为其核心的一部分。

**三、国家安全的法治化、民主化**

然而从更根本更长远的角度看，比“公平正义”更为重要的是确立“法治民主”在国家安全中的重要地位，发挥其从根本上保障国家安全的重要作用。

在发生了王立军薄熙来“官变”的2012年，再说到我国国家安全面临的“内忧”，就不能不涉及中国当前的政治体制了。王薄官变是一次国家层面上的政治危机，是非常严重且难以回避的“内忧”，也是30多年来没有过的重大国家安全事件。对于这次官变，用“敌对势力”解释不通，用“社会转型”也无法认清其实质。王薄官变的严重性不是地方官员或中央高官的上台下台这一表面现象，而是其背后埋伏的巨大风险，这其中既包括副部级高官到美国领馆给美国带去了一些什么信息，也包括曾经的外国情报人员如何能够进入中国高官家庭，从而深入中国政治中心地带，以及高官升降程序中是否潜伏有某些难以掌控的国家安全风险。把王薄官变与这些年屡屡暴出的高官外逃、军政腐败、迫害下属、杀害上司、买官卖官、权钱交易、权色交易、情报泄密等等联系起来，不难看出当前国内政治生态的恶化和乖戾。这样一种情况，不仅直接表现出我国政治安全存在的隐患，更从根本上显示了整个国家安全的脆弱。这样的问题，已经不是通过确立公平正义原则所能够改善和解决的，而需要进一步在国家政治生活中确立和完善社会主义法治和社会主义民主，从根本上全面形成不同于“人治国家安全”的“法治国家安全”、不同于“专制国家安全”的“民主国家安全”。这就需要及时展开和深化中共中央和中央政府早已提出的“政治体制改革”。这可以说是在当前严峻形势下保障我国国家安全的“治本”之策。

关于政治体制改革，温家宝总理近年来多次讲过。在2012年3月14日两会记者会上，温家宝总理又结合重庆问题再次强调：“现在改革到了攻坚阶段，没有政治体制改革的成功，经济体制改革不可能进行到底，已经取得的成果还有可能得而复失，社会上新产生的问题，也不能从根本上得到解决，文化大革命这样的历史悲剧还有可能重新发生。”他还强调：“历史告诉我们，一切符合人民利益的实践，都要认真吸取历史的经验教训，并且经受住历史和实践的考验。”[⑦]

当前中国国家安全的严峻形势，虽与晚清面临的内忧外患不尽相同，与日本明治维新前面临的国际国内形势也不一样，但历史的经验教训却值得注意。19世纪60年代开始的明治维新运动，通过经济、社会、文化、军事、政治多方面的改革，使日本“脱亚入欧”，逐渐建立起资本主义制度，从而摆脱了严重的内忧外患，实现了国家的安全和发展。与此不同，清政府面对西方列强的屡次入侵以及后来东洋日本的欺凌，一直不肯进行根本性的政治变革，错过了一次又一次变革图强的机会，最终自取灭亡。面对日益严重而复杂的内忧外患，当今中国要保障国家安全，则必须积极、主动、大胆地推动政治体制改革。如果没有进一步的政治体制改革，中共十一届三中全会确立的基本路线就可能受到干扰，经济体制改革的成果就可能丧失，人心就可能越来越不可收拾，国家安全压力也将进一步加大。

在积极主动推进政治体制改革的进程中，需要把国家安全的法治化和民主化作为一项重要内容，确立在其核心中包括法治与民主的新国内安全观。

从人类漫长的历史来看，古今中外都曾出现过一些相对公平正义的社会发展时期。无论是唐朝持续时间较长的贞观之治，还是新中国50年代初短暂的繁荣发展，都得益于当时社会中相对较多较高的公平正义。但是我们同时注意到，这样一些相对公平正义的社会时期又都是相对较短的，在人类充满不公不义的漫长历史中，有点像是昙花一现的美景。之所以如此，一个重要的原因就是这样的公平正义及其带来的经济繁荣、社会稳定和国家安全，是建立在不可靠的“人治”基础上的。一个开明的君主，可以给其治下的臣民较多的公平正义，从而给国家带来和谐安定的局面，但当这位开明君主辞世或下台之后，继任者则完全可能是一个视臣民百姓如草芥、公平正义为破履的昏君甚至暴君，并由于其不同于“好人之治”的“坏人之治”，而陷国民和国家于深重灾难之中。即便是同一个统治者，也可能先宽容开明，后狭隘暴戾，从而把自己亲手建立起来的公平正义的社会，变成一下不公不义的社会，并由此埋下政权不稳、国家不安的隐忧，甚至使隐忧变成现祸，国破家亡、生灵涂炭。

如果说历史已经向人们证明，把国家安全建立在“人治”基础上是非常不可靠的，那么现实更在强烈地昭示人们，“人治”的国家安全在当今世界是很难存在的，起码是很难长久存在的。国家要长治久安，就必须使国家安全事务管理由“人治”转变为“法治”，变“人治的国家安全”为“法治的国家安全”。目前，我国已经形成了包括从《宪法》到《刑法》《保密法》《国家安全法》等等在内的比较完整的国家安全法制体系，但这并不说明我国已经形成了完善的国家安全法制体系，更不说明我国已实现了高度的国家安全法治。正如我们2006年就指出的那样，“我国现行的《国家安全法》是一部名实不副的法律。在《国家安全法》的修订中要做到名副其实，一方面应该根据现行《国家安全法》的内容之‘实’，以及这些年专家学者关于这部法律修订的意见和建议，把其定‘名’为《反间谍法》，另一方面应该根据‘国家安全’之‘名’，以及当代国家安全现实和国家安全理论研究新成果，制定一部与名相副的真正的《国家安全法》。”[⑧]但是直到今天，我们呼吁的名副其实的《国家安全法》还没有影子，对现行《国家安全法》的修订也没有任何实际成果。

为此，在建设社会主义法治过程中，我国还需要大力推进目前还相对落后甚至十分落后的国家安全法治建设，这其中既包括国家安全法律体系的建立和不断完善，更包括法治精神和法治程序在国家安全领域的贯彻落实。目前还处于“进程”中的我国社会主义法治建设，如果遗漏了国家安全这一重要政治议题，那么它就是不完善的，就存在着根本性的缺陷。如前所述，将来修订《国家安全学》时，必须把“国家安全法治”作为单独一章来详细讨论。令我们高兴的是，国家安全法治研究近来年已经取得了一些重要成果，这不仅为《国家安全学》“国家安全法治”一章的编写奠定了理论基础，提供了可资利用的材料，而且更重要的是将推动我国国家安全法治沿着健康的道路向前发展，促进新《国家安全法》和其他国家安全法律成为符合时代精神良法。

然而，比“国家安全法治”还要重要的另外一个问题，则是“国家安全民主”。

早在延安时期，中国共产党人就已经明确认识到了民主对政权巩固、国家安全的极端重要性。1945年7月，黄炎培和章伯钧等6位国民党参政员，为国共两党商谈国是来到延安。在与毛泽东会谈时，黄炎培说道：“我生六十余年，耳闻的不说，所亲眼见到的，真所谓‘其兴也勃焉，其亡也忽焉’。……一部历史，‘政怠宦成’的也有，‘人亡政息’的也有，‘求荣取辱’的也有，总之没有能跳出这周期率（原文如此，但用“周期律”表达则更准确）。”对此，毛泽东当即非常明确地回答说：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”黄炎培接着说：“这话是对的，只有大政方针决之于公众，个人功业欲才不会发生；只有把地方的事，公之于地方的人，才能使地地得人，人人得事。用民主来打破这周期率，怕是有效的。”[⑨]

近年来，无论是学界还是政界，在破解“兴亡周期律”问题上已达成较高的共识，这就是依靠“民主”。民主是个好办法；民主是走出“兴亡周期律”的唯一办法；民主是保障国家安全特别是国内安全的根本办法。

然而，民主在今天已经不仅仅是“办法”，而且已经成为“目的”。专制时代，国民只能是“臣民”、“子民”，因而只有为“国家”（其实是“皇家”）纳粮当差、扛枪打仗的份。正因如此，有学者认为，中国历史上只有“皇家安全”、“朝廷安全”，而没有真正意义上的“国家安全”、“国民安全”；只有“朝廷利益”、“皇家利益”，没有“国家利益”、“国民利益”。这种说法虽然不尽科学，但却道出了当时国家安全的真正本质。但是到了今天，在建设社会主义民主政治的过程中，“国民”早已取得了“公民”的身份，因而不仅要为国家（也就是包括自己在内的“大家”、“国民国家”）纳粮当差、扛枪打仗，而且由于成了国家的主人，因而也就成了国家安全的核心和一切国家安全活动的根本目的，有权要求国家特别是代表国家行事的政府，为自己提供包括安全在内的一切生存发展的条件。这时，民主不仅成为国民和国家安全的保障，而且成为国民和国家安全的生存目标和目的，甚至可以说就是国家和国民重要的基本生活方式。民主的制度本质和决策机制，使其能够长久有效地保障国家安全；民主的本质内容，又能够保障国家安全不至脱离国民的安全和利益这一根本目的，而“异化”为仅仅是“统治者的安全”。为此，我们需要把“民主”作为治理方式和根本目的引进国家安全领域，把“民主”作为新国内安全最核心的内容。

在当代时代思考和研究国家安全问题，确立国家安全观念，制定国家安全法律，完善国家安全战略时，绝不能把国家安全这一“国之大事”排出在“社会主义民主政治”之外，而必须把其放在“社会主义民主政治”之中，作为社会主义民主政治建设不可缺少的重要内容。随着社会主义民主政治建设的发展和完善，国家安全治理也必将从密室政治变成阳光政治、从少数人的政治变成全体国民广泛参与的多数人政治、从“食肉者谋”的政治变成“食肉者”与“食草者”“共谋”的政治。

我们知道，世界上从来就不存在尽善尽美、一劳永逸、万用不爽的灵丹妙药，法治与民主既不可能包治现代社会的一切弊病，也不可能使国家安全保障问题得到最终的彻底解决，甚至可能带来一些新的矛盾和问题。即便是在象美国这样的一些已经走上比较完善的法治民主之路的西方发达国家中，法治和民主的弊端也时常显露出来，并时常被人们提及和研究。对于中国学者来说，充分认识并深入研究法治与民主的弊端是必要的；对于国家安全研究者来说，重视并研究法治及民主与国家安全的不协调甚至矛盾之处，也是必要和有益的。近年来，在多数学者强调推进法治民主的重要性和迫切性的同时，也有不少学者在关注和研究法治民主的弊端，有的还在关注和研究国家安全中的民主弊端问题。

中国社会科学院博士研究生张帆在其博士论文《冷战时期美国的国家安全与国内民主》（2001）中，就对冷战时期美国国内民主与国家安全的矛盾与协调作了专门研究。作者认为，冷战初期美国国家安全观视苏联及其共产主义意识形态为美国安全的最大威胁，主张采取一切手段，动员全部资源对付此威胁。这种国家安全观的形成受当时美国的实力地位及美国国内政治文化和国内舆论在对外政策观念上的一致程度的影响。在这种国家安全观的影响下，美国历史上第一次在和平时期建立起庞大的国家安全机构，国家安全至上的观念影响美国国内政治、经济和社会生活的各方面。国家安全的需要压倒民主要求。冷战初期美国国内的反共反民主潮流及麦卡锡主义是国家安全需要压倒民主要求的具体体现。到20世纪60年代末和70年代时，美国实力地位相对衰落，越南战争使美国对其政治文化中有关自己在世界上的地位的种种假设产生怀疑，国内舆论在对外政策观念上的一致程度瓦解。尽管这时的美国仍视苏联为其国家安个的威胁，但上述变化使得美国国内在苏联威胁的程度及美国采取的应对措施方面逐渐出现不一致。国会、法院和新闻界对冷战初期以来以国家安全为名逐步集中权力的“帝王般总统”发起反击，民主要求上升。水门事件既是“帝王般总统”发展的极致，也表明在美国国家安全与国内民主的关系中民主制度又开始发挥其应有的作用。进入20世纪80年代后，受国际环境及盛行于这一时期的保守主义思潮影响，美国在看待苏联威胁时重新强调后者的共产主义意识形态，主张以实力为后盾，全面对抗苏联。但是美国的国内环境已发生很大变化，经过70年代的改革，国会以更加有力的姿态挑战总统和行政部门在国家安全领域的特权。国家安全需要与民主要求的矛盾在这一时期表现得特别激烈。伊朗门事件是这种矛盾的突出反映。[⑩]

但是，就象法治民主的弊端不能成为拒绝法治和民主而重拾人治和专制的理由一样，研究法治民主与国家安全的不协调及矛盾之处，也不应成为在国家安全研究和实务中拒斥法治和民主的借口。这是因为，人类的社会实践和理论都已充分证明，利弊权衡，法治要明显优于人治，民主更是优于专制。从总体上看，以社会主义民主政治为根本目标的政体体制改革，以及由此走向真正的社会主义民主政治，不仅会使社会的公平正义得到制度性保障，使国内民众心和气顺，从而纾解严重的内忧，而且也必将使中国与世界上大多数国家特别是发达国家及周边国家取得更多的政治共识，在一定程度上纾解日益严重的外患。

因此，从理论上深入研究法治民主与国家安全的关系，特别是它们在当代国家安全保障的重要作用，是国家安全学理论和当前国家安全学科建设的一个重要议题，也是《国家安全学》修订时需要作为独立一章给予更充分讨论的重要问题。