

新中国70年国家安全观的演变： 认知、内涵与应对^{*}

凌胜利 杨帆

【内容提要】新中国成立以来，面对国内外安全环境的变化，中国实现了由传统安全观向总体国家安全观的演变，显著体现在安全环境研判、安全内容认知和安全维护手段三个方面。中共十八大以来，中国在安全方面频繁推出新理念、新方案和新举措，中国的安全能力不断增强，国际安全影响日益增加。在安全观方面，中国先后提出了总体国家安全观、亚洲新安全观、亚太安全观等理念，实现了安全观的变革与创新。安全环境研判方面，对国内安全的认知更加全面系统、对周边安全的认知更加统筹协调、对国际安全认知更加注重“中国作为”；安全内容认知方面，认知内容日益丰富，兼顾传统安全与非传统安全，统筹国家安全与人民安全；安全维护手段方面，不断完善国家安全体系、加强国家安全能力建设和推进国际安全合作。回顾新中国七十年国家安全观的演变，历经安全实践的锤炼，已经形成了一些基本经验，主要体现在安全环境研判需考虑内外因素并注重其联动性、坚持核心安全需求的底线和安全维护手段要以和为贵、文攻武备。展望未来，其重要启示在于中国的国家安全观要注重安全需求与安全能力之间的平衡，将安全能力建设视为至关重要的任务，不断促进安全维护手段的多样性和灵活性。

【关键词】安全观；总体国家安全观；安全需求；安全能力；安全曲线

【作者简介】凌胜利，外交学院国际安全研究中心主任、副教授；杨帆，外交学院国际关系研究所硕士研究生（北京 邮编：100037）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2019.06.001

【中图分类号】D815.5 【文献标识码】A 【文章编号】2095-574X（2019）06-0003-27

* 感谢《国际安全研究》匿名评审专家对本文提出的宝贵修改意见，文中的错漏概由作者负责。本文系教育部重大攻关项目“中国特色大国外交研究”（项目编号：15JZD032）和国家社会科学基金重大专项“研究阐释习近平新时代中国特色社会主义思想”（习近平外交思想研究）（项目编号：18VZT001）阶段性成果。

中共十八大以来，中国在安全方面频繁推出新理念、新方案和新举措，促进中国的安全能力不断增强，在国际安全领域也产生了更大的影响。在安全理念方面，中国相继提出了总体国家安全观、亚洲新安全观、亚太安全观等理念，在安全环境研判、安全内容认知、安全维护手段等方面实现了变革与创新。对于日益走近世界舞台中央的中国而言，中国的国际影响力不能仅仅局限在经济领域有所作为，在安全领域也需要迎头赶上。如何实现在安全领域的有所作为，安全观的创新是首要的。中共十八大以来，中国的国家安全观呈现了前所未有的变革，实现了对新中国国家安全观的继承与发扬。回顾新中国 70 年来国家安全观的演变历程，可以更好地理解中国国家安全观的演变逻辑和当前安全观的创新及其价值，也对未来如何更好地实现总体国家安全观有所启示。

一 国家安全观的概念辨析

安全是国际关系研究的焦点话题之一，也具有极为重要的影响。在过去很长时段，安全经常被用来证明暂停公民自由、发动战争和大规模重新分配资源等重大举措的正当性。^① 从古至今，对于安全的追求成为国际关系演变的重要动力之一。安全既可以指行为体认知处于没有威胁的心理状况，也可以指行为体所处的环境是没有危害存在的状态。^② 安全既包含客观状态，也涉及主观认知，因而安全观具有重要影响。^③ 在国际关系中，行为体之间的互动通常会促成错综复杂的安全关系，而不同的安全观对于安全互动具有重要影响。^④

何谓国家安全观，主要涉及安全的保护对象和实施主体、安全威胁的来源、安全涉及的领域以及安全实现的方式和手段等问题。^⑤ 有学者关注安全政策的决策者，认为国家安全观是指国家的执政者、参政者等对国家安全认识、观点以及在

① David Baldwin, "The Concept of Security," *Review of International Studies*, Vol. 23, No. 5, 1997, p. 9.

② 李小华：《观念与国家安全：中国安全观的变化（1982-2002）》，中国社会科学院研究生院博士论文，2003 年，第 5-6 页。

③ 刘跃进认为汉语中的“安全”只有客观性，没有主观性，不能将安全感混淆为安全，这与英文中的“security”有着显著不同。参见刘跃进：《国内关于安全是否具有主观性的分歧和争论》，载《江南社会学院学报》2006 年第 2 期，第 1-6 页。

④ 李少军：《国际政治学概论》，上海：上海人民出版社 2014 年版，第 178-185 页。

⑤ 杨光海：《安全观的演进：从传统到非传统的转变》，载《教学与研究》2008 年第 3 期，第 72-73 页。

此基础上形成的理论体系,包括执政者、参政者等对国家所处的安全环境和威胁的评估、判断以及选择维护国家安全利益的策略和手段。^①也有学者认为“安全观念”包括错综复杂的“安全观”“安全思维”“安全认识”“安全认知”等概念,^②对此需要区分安全观、安全思维等概念。安全观具有三个特点:一是相对性和暂时性;二是双向互动性,即安全观是行为体与其他行为体或所处国际环境的相互建构、相互变化;三是竞争性和危险性。^③尽管学者对于国家安全观的界定基于不同视角存在差异,但安全观基本包括安全环境研判、安全内容认知和安全维护手段三个方面,形成了国家对于从安全威胁认知到安全威胁应对的整体认知。

时代变迁,安全观也不断演变。对于安全观的分类,目前主要存在传统安全观与非传统安全观;传统安全观、过渡型安全观、新安全观等多种类型。^④也有学者基于国际关系理论的视角,将安全观分为现实主义安全观、自由主义安全观和建构主义安全观。^⑤刘跃进则认为,可以从认识主体、认知客体、历史阶段、基本观点四个角度对国家安全观进行分类。^⑥传统安全观被认为受到了传统现实主义的影响,主要聚焦于军事权力斗争,所关注的根本问题是战争和战争威胁。^⑦周丕启认为,“传统安全观主要有四个特点,一是认为安全是可分离的,国家安全具有独立性,只能依靠自助实现;二是安全领域存在零和竞争;三是安全是狭窄的,仅局限于军事领域;四是安全感是建立在‘相对’的基础上。”^⑧从安全主体间的关系来看,传统国家安全观认为国家在安全问题上总是处在“安全困境”。^⑨

20世纪70年代开始,伴随着国际安全环境的变化,国家面临的安全威胁和维

① 朱永彪:《中国国家安全观研究(1949-2011)》,兰州大学博士论文,2012年,摘要部分,第1页。

② 刘跃进:《中国官方非传统安全观的历史演进与逻辑构成》,载《国际安全研究》2014年第2期,第122页。

③ 倪世雄等:《当代西方国际关系理论》,上海:复旦大学出版社2017年版,第384页。

④ 王树春:《安全观转型与中俄安全合作》,载《国际论坛》2004年第1期,第39-42页。

⑤ 石俊杰:《人类命运共同体理念下的“总体国家安全观”研究——对主要西方国际安全观的超越》,载《重庆大学学报(社会科学版)》2019年第3期,第1页。

⑥ 刘跃进:《国家安全观的分类问题》,载《江南社会学院学报》2001年第4期,第19页。

⑦ 杨光海:《安全观的演进:从传统到非传统的转变》,载《教学与研究》2008年第3期,第73-75页。

⑧ 周丕启:《安全观、安全机制和冷战后亚太的地区安全》,载《世界经济与政治》1998年第2期,第57-58页。

⑨ 任卫东:《传统国家安全观:界限、设定及其体系》,载《中央社会主义学院学报》2004年第4期,第72-73页。

新中国 70 年国家安全观的演变：认知、内涵与应对

护安全的模式不断发生改变，非传统安全观念也逐渐形成。与传统安全观相比，非传统安全观对于安全的性质及其实现方式存在截然不同的认知。“非传统安全观认为，一是安全是普遍性的，是一种多边性质的安全。一国的安全与其他国家的安全不无关系；二是安全是合作性的，安全并无明显的敌方，获取安全的方式是合作而非竞争或对抗；三是安全是综合性的，不仅仅局限于军事领域，而是扩大到了经济、政治、文化、环境和社会问题等多方面；四是安全感的获得重点是通过一定的组织、机制和制度建设，而不是依靠实力的对比。”^① 总体来看，非传统安全观相对于传统安全观而言实现了扩展，显著体现在安全的威胁、对象、主体、领域和实现方式等方面。^② 对于安全观类型，也主要依据这几个方面进行区分，不过更为重要的是把握安全观的影响因素及其演变规律。

安全观并非静态，而导致国家安全观发生演变的原因相对多元复杂。李小华认为，战略文化、威胁平衡、意识形态和国际结构四个要素决定了安全观的变化方向与速度。^③ 周琪等则认为，国家实力、国际地位、政治制度、意识形态、文化传统、历史经验以及地缘条件等是导致国家安全观存在差异的主要原因。^④ 相对而言，国际体系、国家利益、地缘政治、战略文化和安全实践是影响国家安全观的主要因素。国际体系是国家安全观演变的主要动力之一。国际体系反映了国家所处的国际安全环境，影响着国家的安全认知与战略选择。^⑤ 在不同的国际体系当中，由于所受到的体系压力存在差异，国家采取的安全战略也不尽相同。^⑥ 安全利益是国家的首要利益，国家安全是所有国家生存和发展的必要条件，在国家安全观的构建过程中，生存安全的核心需求难以改变。一个国家的地理位置往往决定了其生存与发展的空间，也是影响国家安全观的自然因素。国家的地理位置、形状与周边等地缘政治因素对于其安全观的形成具有重要影响。战略文化也是影响国家安全观的重要因素，在国家安全战略制定过程中发挥战略文化的

① 周丕启：《安全观、安全机制和冷战后亚太的地区安全》，载《世界经济与政治》1998年第2期，第57-58页。

② 杨光海：《安全观的演进：从传统到非传统的转变》，载《教学与研究》2008年第3期，第74-75页。

③ 李小华：《观念与国家安全：中国安全观的变化(1982-2002)》，中国社会科学院研究生院博士论文，2003年，第43-44页。

④ 周琪、付随鑫：《中美国家安全观的分析与比较》，载《当代世界与社会主义》2014年第6期，第16页。

⑤ 陈岳：《国际政治学概论》，北京：中国人民大学出版社2009年版，第70-71页。

⑥ 刘丰：《制衡的逻辑——结构压力、霸权正当性与大国行为》，北京：世界知识出版社2010年版，第57-59页。

导向作用,这在很多国家都有所体现。^①不过,目前及将来也更需要考虑战略文化面临的变革,因为通信科技及网络的发展在不断冲击国家主权及地理上的文化边界。^②当然,国家安全观与安全实践也会相互影响,安全实践在一定程度上成为安全观演变的重要影响因素,国家安全观的确立不可避免地会受到以往安全实践经验的影响。

简而言之,国家安全观涉及国家对于自身所处安全环境的研判、安全内容认知和安全维护手段三方面。国家安全观对国家安全战略与政策的制定具有指导意义,形成了环境认知、利益确定和战略应对的程序。国家安全观并非静止不变,而是基于内外环境的变化而不断演变,这也成为国家安全战略调整的重要动力。

二 新中国国家安全观的演变

新中国成立以来,面对内外安全环境的改变和自身安全需要的调整,国家安全观也不断演变,形成了从以政治安全为核心、军事安全为主要手段的传统安全观,向以人民安全为宗旨、以合作对话为手段的总体国家安全观的转变。基于对安全环境研判、安全内容认知、安全维护手段三个方面的分析,可以比较清晰地发现新中国安全观呈现三个阶段的演变。^③

(一) 新中国成立至改革开放前:传统安全观为主导

自新中国成立至改革开放前,中国的国家安全观是典型的传统安全观。在安全环境研判方面认为存在严重的内忧外患,将政治安全视为核心,以军事安全作为主要维护手段,国家花费大量资源投入军事力量建设。

1. 内忧外患的安全环境

新中国成立初期,国家安全环境堪忧。早在中共七届二中全会上,毛泽东在

^① 王丽娟:《试析战略文化对国家安全战略的影响》,载《国际论坛》2007年第5期,第13页;任飞:《印度战略文化对国家安全战略的影响》,载《南亚研究》2009年第2期,第13-22页;胡欣:《德国战略文化与安全政策的挑战》,载《现代军事》2016年第10期,第40-45页。

^② Joseph N. Bayeh and Georgios C. Baltos, "From a Culture of Borders to Borders of Cultures: Nationalism and the 'Clash of Civilizations' in International Relations Theory," *Journal of Educational and Social Research*, Vol. 9, No. 1, 2019, p. 13.

^③ 也有学者基于国家安全形势(环境)、国家安全威胁(客体)、国家安全维护(主体)三个维度,将新中国成立以来中国国家安全观划分为传统国家安全观(新中国成立后至改革开放前)、转型国家安全观(改革开放后至中共十八大)和总体国家安全观(中共十八大之后)三个阶段。参见钟开斌:《中国国家安全观的历史演进与战略选择》,载《中国软科学》2018年第10期,第23页。

新中国 70 年国家安全观的演变：认知、内涵与应对

报告中指出：“中国还存在着两种基本矛盾。第一种是国内的，即工人阶级和资产阶级的矛盾。第二种是国外的，即中国和帝国主义国家的矛盾。”^① 国际矛盾更是体现为社会制度竞争，两种制度之间的矛盾不可调和也成为战争的根源所在。毛泽东认为，“只要这个社会制度不改变，战争就不可避免，不是相互之间的战争，就是人民起来革命”。^② 新中国成立之初，国家安全面临着极为严峻的内忧外患。国内政局不稳，国民党的残余势力活动不断，且有外部敌人实力援助，企图颠覆新成立的中央人民政府。^③ 与此同时，外部面临着复杂的国际形势，意识形态的对立与朝鲜战争中中美关系的交恶，使得美国对中国采取敌视态度，实行政治孤立、经济封锁和军事威慑的全面遏制战略。在内忧外患的国家安全环境中，以毛泽东为核心的党和国家领导人始终认为“战争与革命”是时代的主题且战争无法避免，形成了以政治安全为核心、军事安全为主要手段的传统安全观。

2. 以政治安全为核心

新中国成立初期，对于新生的政权而言，维护政治安全是核心目标。考虑到当时中国所处的安全环境，对政治安全的威胁主要是外部的军事入侵和内部的反对势力，国家安全的主要目标是预防来自外部的军事入侵，保证国家领土完整、主权独立和政权稳定。^④ 因而军事安全成为维护国家安全的首要手段，其他经济安全、社会安全等服从于政治安全和军事安全。基于增强军事安全的目标，新中国成立初期主要是在国内大力加强军事力量建设，在国际上则寻求结盟来增强国际安全。在国家安全力量建设方面，面对以美国为首的敌对力量的安全威胁，中国不仅始终重视军事力量建设，还在应对美国威慑（特别是核威慑）时实施“三线”建设、研制核武器。^⑤ 对外则是依靠与苏联等国家的合作，为维护本土安全和周边安全，甚至不惜采取战争手段。

3. 传统安全观的实践

新中国第一代领导人在“战争与革命”不可避免的战略判断指引下，将军事手

① 《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社 1991 年版，第 1433 页。

② 中共中央文献研究室编：《建国以来毛泽东文稿》（第 13 册），北京：中央文献出版社 1998 年版，第 380 页。

③ 中华人民共和国外交部、中共中央文献研究室编：《周恩来外交文选》，北京：中央文献出版社 1990 年版，第 22 页。

④ 赵进军：《新中国外交六十年》，北京：北京大学出版社 2010 年版，第 147 页。

⑤ 凌胜利：《20 世纪 50 年代美国分化中苏同盟的核策略》，载《社会科学》2016 年第 3 期，第 16-22 页。

段作为维护国家安全的有力手段,不仅保障了新中国自身的安全和发展,也在一定程度上改善了周边安全环境。首先,军事安全作为国家安全的主要手段得到高度重视,军事力量建设在新中国成立初期得到了财政的大力支持,1949~1956年,军费开支占财政支出的比例平均为35%;在20世纪60年代末至70年代前期,军费开支占国家财政支出的比例都在20%左右。^①武器研制方面,原子弹和氢弹的相继问世也为国家安全提供了重要利器。其次,为了维护国家安全,不惜采取战争方式。中国先后经历了抗美援朝战争、中印边境自卫反击战以及珍宝岛自卫反击战,在国家核心利益受损的情况下,中国不惜采取战争方式,以保障国家安全。最后,在国际安全合作方面,中国能够较为灵活地与一些国家开展安全合作或结盟。

总体而言,战争不可避免的观念自新中国成立就长期存在,维护政治安全成为首要目标,军事力量发展被视为保障国家安全的重要手段,为了国家安全可以结盟和付诸战争方式,这是新中国成立初期传统安全观的显著体现。不过由于军事投入超过了国家的财政能力,也引发了国家经济发展因安全问题受限的困难。

(二) 改革开放后至中共十八大:逐步形成的非传统安全观

改革开放至2012年中共十八大的召开,历经邓小平、江泽民和胡锦涛三代领导人的发展,中国逐渐形成了“非传统安全观”(新安全观)。从邓小平时期开始,中国基于对“和平与发展”的时代主题的判断,推动了中国国家安全观的转变,促进了非传统安全观的逐渐形成与发展。

1. 邓小平时期:经济成为安全的核心问题

20世纪70年代以来,美苏关系开始出现缓和,中美关系实现重大改善,加之中国领导人发生变更,中国对国际环境的判断发生了深刻改变,“战争可以避免”观念不断发展。邓小平认为,“和平与发展”超越“战争与革命”成为新的时代主题。他明确指出:“现在世界上真正大的问题,带全球性的战略问题,一个是和平问题,一个是经济问题或者说发展问题。”^②自此,中国由以政治安全为核心的传统安全观开始向更具综合性的非传统安全观转变。

在安全内容认知方面实现了“政治安全”为核心向“经济安全”为主的重大转变。中共中央十一届三中全会公报指出,应当适应国内外形势的发展,及时、果

^① 《国家财政支出及国防支出》,中华人民共和国国家统计局国家数据网站, <http://data.stats.gov.cn/index.htm>。

^② 中国外交部编写组:《邓小平外交思想学习纲要》,北京:世界知识出版社2000年版,第10页。

断地结束全国范围的大规模的揭批林彪、“四人帮”的群众运动，把全党工作的着重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来。^①此后，经济发展作为新时期安全观的核心内容，国防、外交等逐渐服务于国内经济建设，不过其前提条件是国家主权和安全得到基本维护。^②

在安全维护手段方面，邓小平倾向于对话与合作，体现了慎武的态度。一是在军事力量建设中保持克制。中国开始奉行防御性国防政策，对国防开支进行了限制，采取了裁减军队的做法，以便将更多的资源投入到国家经济建设当中。这一时期国防经费比重明显下降，军费占国家财政开支的比例由 1978 年的 15% 下降到 1990 年的 9% 左右，军费占国民生产总值的比例由 1978 年的 4.6% 降到 1990 年的 1.55%，下降幅度明显。^③二是在与其他国家的争端中慎用武力，尽可能采取和平方式。中国与周边国家不断通过谈判方式解决领土争端，针对香港和澳门提出了“一国两制”的解决办法。但在面对危及国家生存与安全问题时，也坚决采取强硬的手段，显著体现为 1979 年的对越自卫反击战。三是这一时期对政治安全依旧高度重视。在国际形势激变、国内资产阶级自由化思潮严重的情况下，“稳定压倒一切”的思想鲜明地体现了对政治安全的重视，邓小平指出：“中国的问题，压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境，什么都搞不成，已经取得的成果也会失掉。”^④在国际安全方面，中国逐渐确立了“不结盟”政策，为了更好地维护国家安全和促进国际和平与稳定，中国不与任何大国结盟，坚定地执行独立自主的对外政策。^⑤与此同时，中国更加注重参与维护世界和平与稳定。邓小平指出：“中国现在是维护世界和平和稳定的力量，不是破坏力量。中国发展得越强大，世界和平越靠得住。”^⑥

由此可见，邓小平时期的中国国家安全观在安全威胁研判、安全内容认知、安全手段等方面都进行了较大的调整，以顺应国际形势的变化和中国的战略重心转移，中国的安全观也更加具有综合性。

① 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》，北京：人民出版社 1978 年版，第 3 页。

② 1989 年，邓小平在会见日本贸促会访华代表团时强调，“国家的主权和安全要始终放在第一位”。参见《邓小平文选》（第 3 卷），北京：人民出版社 2001 年版，第 347 页。

③ 《国家财政支出及国防支出》，中华人民共和国国家统计局国家数据网站，<http://data.stats.gov.cn/index.htm>。

④ 《邓小平文选》（第 3 卷），北京：人民出版社 1993 年版，第 284 页。

⑤ 凌胜利：《中国为什么不结盟？》，载《外交评论》2013 年第 3 期，第 20-33 页。

⑥ 《邓小平文选》（第 3 卷），北京：人民出版社 1993 年版，第 104 页。

2. 江泽民时期：互信协作成为追求安全的主要手段

江泽民时期，中国面临的国际环境极其复杂。首先，国际格局发生了巨大变化，冷战结束导致两极格局解体，“一超多强”国际格局不断呈现动态调整态势。其次，国际安全形势更趋复杂，各种非传统安全威胁日益增加，局部冲突和内战不断。最后，信息革命带来了军事技术和军事战略的革新。国内安全环境也趋向复杂。一是“台独”等问题不断显现，严重危及中国的领土和主权完整；二是由于中国改革开放的不断发展，西方的各种思潮也不断进入中国，其中不乏和平演变的企图。总体而言，江泽民时期的国内外安全环境极其复杂，多重安全问题凸显。正如江泽民同志指出的，总体和平、局部战争，总体缓和、局部紧张，总体稳定、局部动荡，是当前和今后一个时期国际局势发展的基本态势。^①

在安全环境的判断方面，中国认为世界的主题仍是“和平与发展”，国际格局的大势没有改变。在中共十四大报告中，江泽民指出“和平与发展”仍然是当今世界两大主题，发展需要和平，和平离不开发展。^②但也不能忽视霸权主义、强权政治对于和平与发展的威胁。在安全内容认知方面，中国更加注重包括经济安全、军事安全等在内的综合安全。中共十五大报告提到了“国家经济安全”和“人民生命财产安全”，对非传统安全的关注增加。^③对于处在社会主义初级阶段的中国而言，国家安全问题除政治安全和军事安全之外，还有经济安全、环境安全、文化安全、社会安全等一系列的非传统安全问题。值得一提的是，中国还顺应时代形势提出了“互信、互利、平等、合作”的新安全观，倡导各国应通过对话和合作解决争端，而不应诉诸武力或以武力相威胁。^④在安全手段方面，中国尽可能通过和平、合作的方式来实现安全。中国也更加注重军事质量提升，再次实施裁军。^⑤与此同时，中国继续奉行防御性的国防政策，中国的军费开支占财政开支的比例不断降低，

① 《江泽民在中央纪委第七次会议上的讲话》，人民网，<http://www.people.com.cn/BIG5/paper39/5325/555105.html>。

② 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——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》1994年10月21日，第1版。

③ 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》1997年9月22日，第1版。

④ 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2002年11月8日，第1版。

⑤ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的军控、裁军与防扩散努力白皮书》，央视网，<http://www.cctv.com/news/china/20050901/100845.shtml>。

新中国 70 年国家安全观的演变：认知、内涵与应对

基本保持在 7%~9%左右，而占国内生产总值的比例在 1%~1.5%之间（如 1997 年军费支出数为 813 亿元人民币，占国内生产总值的 1.03%，其比例为新中国历史上的最低^①），使得国家有更多的资源投入到经济建设当中。

在前一代领导人的国家安全观的基础上，江泽民同志明确提出了新安全观的核心与内容，在极其复杂的国际和国内安全环境下，从多种安全利益考虑，积极裁军、发展经济、融入世界和平与发展潮流，为中国建立健全综合安全观，推动国家和世界和平与发展奠定了基础。

3. 胡锦涛时期：新安全观的发展

进入 21 世纪后，“一超多强”的国际格局加速调整，其中“中国崛起”非常瞩目。2010 年，中国超越日本成为世界第二大经济体，中国的快速发展和社会主义的国家属性被许多西方国家视为“威胁”。“中国威胁论”“中国崩溃论”等论调甚嚣尘上，中国面临着更为巨大的外部安全压力。中共十七大报告指出，“世界仍然很不安宁。霸权主义和强权政治依然存在，局部冲突和热点问题此起彼伏，全球经济失衡加剧，南北差距拉大，传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，世界和平与发展面临诸多难题和挑战。”^②与此同时，所谓“疆独”“藏独”“台独”等分裂活动内外联动，严重扰乱了社会稳定和经济发展。

在此安全背景下，以胡锦涛为总书记的党中央审时度势，推动了新安全观的发展。首先，在安全环境的判断上依然肯定“和平与发展”是时代主题，对霸权主义和强权政治保持警惕，中国主要战略目标是对内求发展、求和谐，对外求合作、求和平。^③其次，在安全内容认知方面对非传统安全的重视显著增加，粮食安全、气候安全、公共卫生安全、金融安全等不断进入中国安全的视野。对传统安全与非传统安全相互交织的强调，是中国政府对于安全内容的深刻认识。最后，在安全手段方面，胡锦涛时代将新安全观中的“合作”改为“协作”，倡导互信、互利、平等、协作的新安全观，寻求实现综合安全、共同安全、合作安全；捍卫国家核心利益是国家安全的底线所在。^④在国际安全

① 《国家财政支出及国防支出》，中华人民共和国国家统计局国家数据网站，<http://data.stats.gov.cn/index.htm>。

② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》2007 年 10 月 25 日，第 1 版。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的和平发展白皮书》，中国政府网，http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm。

④ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的和平发展白皮书》，中国政府网，http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm。

合作方面，中国依然坚持不结盟政策，但对国际安全合作的态度更加积极。中国积极参与国际维和行动，不断促进国际热点和地区冲突的解决，为维护世界和平、应对全球性挑战发挥重要作用。^①

胡锦涛时期的国家安全观（新安全观）基于国际环境和中国国家安全实力的双重变化，更加注重综合安全和国际安全合作，在保障自身国家安全的基础上，推动世界的和平与发展。

（三）中共十八大后：总体国家安全观的确立

在继承前四代领导集体的国家安全观核心思想后，面对愈加复杂的国内外安全环境，以习近平同志为核心的党中央提出了总体国家安全观。2014 年 4 月，在中央国家安全委员会第一次会议上，习近平总书记首次提出了“总体国家安全观”。习近平指出，“当前我国国家安全的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。”^② 相对于以往的非传统安全观而言，总体安全观的内容认知更加丰富，涉及的领域更加广泛。总体国家安全观的提出是中国国家安全观的重要变革，实现了内外安全、国土和国民安全、传统安全与非传统安全、发展与安全、自身安全与共同安全等多重统筹。在“总体国家安全观”的指导下，中国还提出了“亚洲新安全观”和“亚太安全观”。相对于总体国家安全观对内外安全的统筹而言，“亚洲新安全观”等主要用于指导国际安全合作。

2014 年 5 月，习近平在亚信峰会上首次向国际社会阐述了“亚洲新安全观”。“亚洲新安全观”是对新安全观和总体国家安全观的继承与发展，是中国特色大国外交的重要组成部分。“亚洲新安全观”是一个系统的概念，其秉持的“共同、综合、合作、可持续”安全理念既包括对亚洲安全的全新理解，也包括了对实现亚洲安全的目的、手段、方式的思考。^③ 共同安全是目的。共同安全即意味着安全是不分彼此、不分强弱、不分贫富，所有国家都应该共同享有。综合安全是内容。综

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的和平发展白皮书》，中国政府网，http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm。

② 《习近平主持中央国安委首次会议 强调建集中统一高效权威国安体制》，人民网，http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2014-04/16/content_1415585.htm。

③ 韩爱勇：《东亚安全困境与亚洲新安全观的启迪》，载《国际问题研究》2015 年第 5 期，第 58-59 页。

新中国 70 年国家安全观的演变：认知、内涵与应对

合安全要注意到安全问题的多样性、多元性，不能仅关注军事安全或政治安全。合作安全是手段。“合作安全要求通过对话合作促进各国和本地区安全，增进战略互信，以合作谋和平，以合作促安全，以和平方式解决争端。”^① 解决亚洲的诸多安全问题，首先需要亚洲国家和人民之间的合作，^② 与此同时，亚洲安全的实现也离不开与其他国家、国际组织和地区的合作。可持续安全是目标。可持续安全注重安全的阶段性、长远性，体现了发展安全的理念。可持续安全就是要实现安全与发展的良性互动、相互促进。以发展促安全，以安全保发展。

“亚洲新安全观”的提出对于中国的安全实践具有重要指导意义。2015 年发布《中国国防白皮书》，将亚洲新安全观写入白皮书，提出中国军队坚持共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全的安全观。^③ 在 2016 年 10 月举行的第七届香山论坛上，时任外交部副部长刘振民提出要逐步构建亚太地区安全新架构，构建亚太安全新架构应以新安全理念为指引，倡导共同、综合、合作、可持续的安全观。^④ 2017 年 1 月，中国政府发布《中国的亚太安全合作政策白皮书》，全面系统地阐述了中国的亚太安全理念，指出中国的亚太安全理念是共同、综合、合作、可持续的安全观，这一安全观顺应全球化与和平、发展、合作、共赢的时代潮流，扎根于地区经济一体化进程，汇聚了地区国家的智慧和共识，体现了各方合作应对安全挑战的迫切需求，为亚太安全合作开辟了新的广阔前景。^⑤ 2019 年 7 月，中国发布的《新时代的中国国防白皮书》，再次肯定了“共同、综合、合作、可持续”安全理念对于地区安全合作的积极意义。

“亚洲新安全观”立足于促进亚洲各国凝聚安全观念共识，但更为重要的是将安全观念落实到安全合作的实践当中。亚洲新安全观的提出主要针对亚洲的安全合作，其影响主要体现在融合观念、整合机制、促进合作三个方面。不过，“亚洲新安全观”从理念转化为行动需要基于亚洲历史经验的规范框架和制度安排，采取大国协调等方

① 石源华：《中共十八大以来中国周边外交的历史性新进展》，载《中国周边外交学刊》2016 年第 1 辑，第 30-32 页。

② 《习近平在亚信第四次峰会作主旨发言(全文)》，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gn/2014/05-21/6195322.shtml>。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国国防白皮书》，环球网，world.huanqiu.com/hot/2015-05/6530015.html?agt=15417。

④ 《外交部副部长刘振民出席〈中国的亚太安全合作政策〉白皮书发布会并回答记者提问实录》，中华人民共和国外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1429884.shtml。

⑤ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的亚太安全合作政策白皮书(全文)》，国务院新闻办公室网站，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1539907/1539907.htm>。

式。^① 知易行难, 如何将亚洲新安全观逐渐落实到亚洲乃至全球安全合作当中, 还需要在融合安全理念、协调安全机制、解决安全问题等方面积极地努力与探索。

三 新时代国家安全观创新

回顾新中国成立以来安全观的演变, 可以发现中国安全观实现与时俱进。以习近平同志为核心的党中央执政以来, 顺应国内外形势的变化, 在安全观方面不断创新, 体现在安全环境认知、安全内涵革新、安全维护手段多元等方面。

(一) 安全环境认知

当今世界正经历百年未有之大变局, 国际安全面临的不稳定性、不确定性更加突出, 这体现在国际战略格局深刻演变, 全球和地区性安全问题持续增多, 中国国家安全面临多元复杂的安全威胁和挑战。^② 在对安全环境的认知方面, 中国对国内安全认知更加全面系统, 对周边安全认知更加统筹协调, 对于国际安全认知更加注重“中国作为”。

1. 对国内安全的认知更加全面系统

总体国家安全观首先体现在对于国内安全问题的系统防范与安全机制的健全完善。总体国家安全观要构建集政治安全、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、核安全等于一体的国家安全体系, 对于安全问题的认知是前所未有的全面系统, 其目标是要实现人民安全。2017年2月, 习近平在国家安全工作座谈会上指出, 国家安全工作归根结底是保障人民利益, 要坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民, 为群众安居乐业提供坚强保障。^③ 从总体国家安全观的内涵来看, 政治安全、经济安全、文化安全、社会安全、生态安全等内向型比较明显, 一些安全主要侧重国内安全, 在国际安全合作中并未提及, 体现了对国内安全的全面系统认知, 以尽可能地促进人民安全。

对国内安全的重视是基于当前及未来一个时期国内安全面临的复杂形势。首先, “藏独”“疆独”“台独”“港独”等分裂势力在内外勾结的情况下更加隐秘和猖

^① 郑先武:《“亚洲安全观”制度建构与“中国经验”》,载《当代亚太》2016年第2期,第4页。

^② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国国防白皮书》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

^③ 《习近平主持召开国家安全工作座谈会》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/17/c_1120486809.htm。

狂，威胁国家政治稳定和主权领土完整。其次，突发暴力恐怖事件增多，威胁人民的生命财产。如 2013 年“4·23”新疆巴楚暴力恐怖事件、2014 年“3·1”云南昆明火车站暴恐案、“4·30”新疆乌鲁木齐火车南站暴恐事件等。再次，国内经济发展不平衡，东西部经济差距、城乡经济差距仍然很大，贫富分化凸显，社会不稳定因素更加复杂，社会安全面临更大的压力。最后，各种非传统安全问题不断增加，信息安全、社会安全、生态安全等问题更加凸显，中国民众对于安全需求日益增加。面对日益复杂的国内安全形势，加强对国内安全的重视很有必要，总体国家安全观的提出也是顺应了这一形势的要求，符合解决中国进入新时代所面临的主要矛盾的要求，即如何解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾。

2. 对周边安全的认知更加统筹协调

中共十八大以来，中国对周边地区更加重视，周边安全是题中应有之义。在 2014 年 5 月的亚信峰会上，习近平提出了共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全的亚洲安全观，创新安全理念，搭建地区安全合作新架构，努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路。^① 随后在中国发布的《中国的亚太安全合作政策白皮书》中，进一步明确构建共同、综合、合作、可持续的安全观并完善地区安全架构，分析了中国与亚太地区主要国家的关系以及中国与其构建安全合作关系的意愿，阐述了中国对于地区热点问题的立场和主张以及中国参与亚太地区主要多边机制和地区非传统安全合作的态度。^② 中国安全的改善与周边环境密切相关，只有不断加强周边地区的安全，才能促进中国安全环境的改善。对于构建周边命运共同体而言，周边安全共同体起着“承上启下”的关键作用。周边安全共同体的构建面临权力竞争、机制竞争和观念竞争等主要挑战，需要循序渐进，从观念共识到共同行动，其中加强安全观念的共识是重要一环，这也是中国提出亚洲新安全观、亚太安全观的意义所在。^③ 总之，中国对于周边安全的认知更加统筹协调，注意到周边安全的复杂性、差异性和阶段性，注重安全与发展的协调。

3. 对国际安全认知更加注重“中国作为”

随着中国的不断发展壮大，中国已日益成为国际社会的重要成员，中国的安全

① 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》，环球网，<http://world.huanqiu.com/article/2014-05/5001391.html?agt=15417>。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的亚太安全合作政策白皮书》，中华人民共和国外交部网站，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cgbrsb/chn/zt/zgzfbps/t1454213.htm>。

③ 凌胜利：《构建周边安全共同体：挑战与对策》，载《国际问题研究》2017 年第 5 期，第 33-48 页。

也与国际安危更加密切相关,国内安全与国际安全的双向互动日益增强。中共十八大以来,中国对于国家安全环境有着更为清晰的认知。

首先,国际体系的变革深刻地影响着国际环境。中国认为当前国际力量加速分化组合,新兴市场国家和发展中国家力量持续上升,战略力量对比此消彼长、更趋均衡,国际战略竞争呈上升之势,国际安全体系和秩序受到冲击。^①其次,地区冲突和局部战争持续不断,成为影响国际和平与稳定的重要因素。中国对于这些地区的动荡始终保持关切,积极参与伊朗核问题、叙利亚问题、巴以问题等的解决。再次,非传统安全问题更加复杂。极端主义、恐怖主义不断蔓延,网络安全、生物安全、海盗活动等非传统安全威胁日益凸显。^②最后,国际军事竞争日趋激烈,世界各主要国家纷纷调整安全战略、军事战略,调整军队组织形态,发展新型作战力量,抢占军事竞争战略制高点。^③

总体国家安全观要求既重视外部安全又重视内部安全,既重视自身安全又重视共同安全。中共十九大报告提出,中国人民的梦想同各国人民的梦想息息相通,实现中国梦离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序。^④《新时代的中国国防白皮书》深刻揭示中国梦与世界梦、中国国防和军队建设同世界和平稳定的内在必然联系,强调中国军队的发展壮大不仅为中国梦提供战略支撑,同时也是世界和平稳定的强大正能量。^⑤总体而言,总体国家安全观不是孤立地看待一国的安全,而是从多领域、多层面地看待国家安全,重视国际安全合作,将“结伴而不结盟”视为实现国际安全的重要路径,更加注重“中国作为”在国际安全中的积极作用。

(二) 安全认知内容

与以往中国的安全观相比,中共十八大以来提出的总体国家安全观的安全内容认知进一步丰富。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

① 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国国防白皮书》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国国防白皮书》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

③ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国国防白皮书》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

④ 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》,光明网,http://politics.gmw.cn/2017-10/27/content_26628091.htm。

⑤ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中国国防白皮书》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，这些深刻地体现了新时代的安全内涵。“总体安全观的关键在‘总体’，强调做好国家安全工作的系统思维和方法，突出的是‘大安全’理念，涵盖政治、军事、国土等诸多领域，而且随着社会发展不断拓展。”^①对于总体安全的理解要突出重点安全，主要包括以下五个方面。

1. 以人民安全为宗旨

习近平强调，贯彻落实总体国家安全观要始终坚持以人民安全为宗旨，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。^②这一安全宗旨也是中国共产党“全心全意为人民服务”宗旨的重要体现，是对“人的安全”的更加重视。人民安全是国家安全的基础，是国家各项工作的出发点和落脚点。

首先，人民对于安全需求的不断增长对实现人民安全提出了更高的要求。中共十九大报告指出，新时代中国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活的需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。^③而在安全方面，人民对于总体安全有着更为全面、更高层次的需求。其次，国内安全事故和暴恐袭击事件接连不断，给人民的生命和财产带来了严重的威胁，加强安全防范尤为为必要。最后，经济增长带来了空气污染、水污染等危害人体健康的环境问题，生态安全成为改善民生的重中之重。总之，人民安全关系着国家安全的方方面面，人民是国家安全的实践主体，只有始终坚持将人民安全作为宗旨，才能夯实国家安全的基础。

2. 以政治安全为根本

国家政治安全在内容构成上包括国家政治思想安全、国家政治制度安全、国家政治活动安全三个部分。^④“政治安全的核心是政权安全和制度安全，最根本的就是维护中国共产党的领导和执政地位，维护中国特色社会主义制度。”^⑤总体国家安全观以政治安全为核心，其本质是要坚持中国共产党的执政安全。^⑥政治安全是

^① 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社 2019 年版，第 178 页。

^② 习近平：《中央国家安全委员会第一次会议召开 习近平发表重要讲话》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/15/content_2659641.htm。

^③ 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》，光明网，http://politics.gmw.cn/2017-10/27/content_26628091.Htm。

^④ 刘跃进：《政治安全的内容及在国家安全体系中的地位》，载《国际安全研究》2016 年第 6 期，第 3 页。

^⑤ 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社 2019 年版，第 181 页。

^⑥ 马振超：《当代中国政治安全的现实逻辑和终极价值》，载《国际安全研究》2018 年第 3 期，第 3 页。

国家安全的根本，它关系到国家的安全与政治稳定。在当前国际思潮日益多元化、各国联系日趋密切的情况下，加强政治安全十分重要。考虑到近年来世界各地频繁发生“颜色革命”，外部势力对中国的渗透和“和平演变”从未停息，加强政治安全的关键在于增强中国共产党的执政地位，加强党对总体国家安全的统筹。维护国家政治安全需要不断增强政治能力，加强对各种政治风险的预防、处置，确保国家的政治稳定和社会长治久安。

3. 以经济安全为基础

“经济安全是国家安全的基础。维护经济安全首先要保证基本经济制度安全，其次要保障关乎国民经济命脉的重要行业和关键领域安全。此外还要加强金融安全，确保国家发展所需资源的获取和粮食安全。”^① 简而言之，经济安全主要涉及产业安全、金融安全、资源安全、粮食安全等方面，为了实现国家的经济安全，中国需要创造更加有利的外部经济环境。面对全球经济治理的诸多困境，中国需要加强对全球经济、贸易、金融等制度的参与，提升中国的制度影响力和话语权，增强中国在全球经济治理中的作用。^② 从国内方面来看，中国需要改善产业结构，缩小地区发展差异，加强金融风险管理机制，加强科技自主能力，进而能够保障经济稳定发展，实现经济安全的内涵式提升。

4. 以军事、文化、社会安全为保障

“军事安全是国家军事事务处于没有危险的客观状态，也就是国家的军事存在、军事力量和军事活动等不受威胁、挑战、打击和破坏的客观状态。”^③ 军事安全是通过发展军事力量以保障国家主权和领土完整，确保国土安全，加强外部安全。习近平指出，中国要建立一支听党指挥、能打胜仗、作风优良的军队，与此同时，加强军队思想、政治、作风建设，以改革促进军队建设是军事安全的重要手段。^④ 文化安全是民族传统、价值观念、意识形态等文化因素保持一定独立，免受外来文化的威胁，大力发展中华优秀传统文化和中国特色社会主义文化以建立文化强国。^⑤

① 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社 2019 年版，第 182 页。

② 凌胜利：《主场外交、战略能力与全球治理》，载《外交评论》2019 年第 4 期，第 1 页。

③ 刘跃进：《我国军事安全的概念、内容及面临的挑战》，载《江南社会学院学报》2016 年第 3 期，第 7 页。

④ 《习近平出席解放军代表团全体会议并发表重要讲话》，人民网，<http://tv.people.com.cn/n/2013/0311/c357254-20752912.html>。

⑤ 习近平：《建设社会主义文化强国 着力提高国家文化软实力》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2013-12/31/c_118788013.htm。

社会安全是构成国家安全的一个史前要素、原生素、传统要素。^①“社会安全与人民群众切身利益关系最密切，是人民群众安全感的晴雨表，是社会安全的风向标。社会安全要特别注意预防、减少和化解社会矛盾，妥善处理公共卫生、重大灾害等影响国家安全的突发事件。”^② 总体而言，军事、文化和社会安全代表国家安全的各层次需求，它们需要相辅相成，才能保障国家内外基本稳定以及人民幸福的不断提升。

5. 以国际安全为依托

国际安全是国家外部安全的重要支撑，中国奉行独立自主的和平外交，坚持走和平发展的道路，将中国安全与世界安全紧密联系起来。首先，国际安全方面需要维护好中国日益扩大的海外利益，增强海外利益维护的安全能力支持。其次，要创造良好的周边环境，中国必须坚持与邻为善、以邻为伴，坚持睦邻、安邻、富邻的周边外交工作方针。最后，作为安理会常任理事国，中国要履行世界大国的责任与义务，积极参与国际维和，为其他国家提供援助，为世界和平提供安全支持。

总之，在国际安全合作方面，中国的态度更加积极，以共同、综合、合作、可持续的安全观为指导，中国更加积极参与全球安全治理，不断深化双边和多边安全合作。在反恐、维和、缉毒、军事援助、军事培训、军事演习等诸多领域，中国对国际安全合作的参与更加广泛和深入，发挥的作用也日益重要。”^③

（三）安全维护手段

国家安全因素的多重性和复杂性决定了安全合作手段的多样化和复合化，总体国家安全观在原有安全观的基础上更具总体性和世界性。^④ 总体国家安全观的目标是对内求发展、求变革、求稳定、建设平安中国，对外求和平、求合作、求共赢、建设人类命运共同体。^⑤ 对于如何贯彻落实总体国家安全观，主要是对内健全完善国家安全体系，对外不断加强国际安全合作。

^① 刘跃进：《国家安全体系中的社会安全问题》，载《中央社会主义学院学报》2012年第4期，第95页。

^② 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，北京：学习出版社、人民出版社2019年版，第182页。

^③ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国国防白皮书》，中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

^④ 《习近平作重要指示：始终把人民生命安全放在首位》，中国政府网，http://www.gov.cn/ldhd/2013-06/08/content_2422378.htm。

^⑤ 《中央国家安全委员会第一次会议召开 习近平发表重要讲话》，中国政府网，http://www.gov.cn/govweb/xinwen/2014-04/15/content_2659641.htm。

1. 完善国家安全体系

实现国家的总体安全，关键在于加强风险防范。在中共十九大报告和2018年4月召开的中央国家安全委员会第一次会议上，习近平总书记都多次强调要维护政治安全、健全国家安全制度体系、完善国家安全战略和政策、强化国家安全能力建设、防控重大风险、加强法治保障、增强国家安全意识等方面工作。^①

为了贯彻落实总体国家安全观，完善国家安全体系，从顶层设计到群众基础，中共十八大以来进行了一系列重大改革。首先，在顶层设计方面，2013年成立国家安全委员会，意在加强对国内外安全的全面统筹。国家安全委员会统领国家安全各项安全战略的制定，有助于坚持党对国家安全工作的绝对领导，实施更为有力的统领和协调。^②其次，为了适应新时期国家安全的需要，中国军队的领导指挥体制也实行了改革，按照“军委管总、战区主战、军种主建”原则，强化军委集中统一领导和战略指挥、战略管理功能，打破长期实行的总部体制、大军区体制、大陆军体制，构建新的军队领导管理和作战指挥体制。^③再次，受国家安全观革新影响，中国的安全战略与政策也出现调整。2015年，国家通过了《国家安全战略纲要》，以总体国家安全观为指导，坚决维护国家核心和重大利益，以人民安全为宗旨，在发展和改革开放中促安全，走中国特色国家安全道路。^④《国家安全战略纲要》被认为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。^⑤2017年，中国发布了《中国的亚太安全合作白皮书》，全面系统阐述了中国对于亚太安全合作的态度和主张。2019年发布的《新时代的中国国防白皮书》，重申了共同、综合、合作、可持续的安全观。在非传统安全方面，设立中央网络安全和信息化领导小组，研究与制定网络安全和信息化发展战略。复次，中国不断健全和完善各种安全立法，加强国家安全法治建设。中国

①《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

②《习近平在十九届中央国家安全委员会第一次会议上强调：全面落实总体国家安全观，开创新时代国家安全工作新局面》，央视网，http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/szyw/201804/17/t20180417_28854771.shtml。

③《新时代的中国国防白皮书》，中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

④《中共中央政治局召开会议 审议通过〈国家安全战略纲要〉》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-01/23/c_1114112093.htm。

⑤刘跃进：《以总体国家安全观构建国家安全总体布局》，载《人民论坛》2017年第12期，第40页。

逐步完成了《中华人民共和国国家安全法》（简称《国家安全法》）、《中华人民共和国反间谍法》和《中华人民共和国反恐怖法》等相关法律法规的修订和制定工作。中国更加注重对普通民众的国家安全教育。2015 年 7 月 1 日，全国人大常委会通过的《国家安全法》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，规定每年 4 月 15 日为全民国家安全教育日。最后，中国强调动员各级党委和政府加强风险防范。“各级党委、政府和领导干部要将防范化解重大风险作为政治职责，要敢于担当、敢于斗争，把防范化解重大风险工作做实做细做好。”^①

2. 加强国家安全能力建设

实现国家的总体安全离不开国家安全能力的增强。国家安全能力是指国家维护国家安全利益的总体能力，主要包括政治能力、军事能力、经济能力等多方面。一是加强国家政治能力建设。习近平总书记指出，政治能力就是把握方向、把握大势、把握全局的能力，就是辨别政治是非、保持政治定力、驾驭政治局面、防范政治风险的能力。^② 总体国家安全观以政治安全为根本，这就需要加强政治能力放在首位，政治能力的关键在于加强党的执政能力。中共十八大以来，通过加强反腐倡廉、主题教育等多种方式，不断加强执政能力建设。二是加强军事能力建设。为了适应新的国内外变化的要求，中国军队也通过全面释放深化国防和军队改革效能，增强军队的能力建设。“通过建立健全中国特色社会主义军事政策制度体系，为实现党在新时代的强军目标、把人民军队全面建成世界一流军队提供有力政策制度保障。”^③ 通过军事能力建设，能够更好地维护国家安全。三是要加强经济能力建设。经济能力是维护国家总体安全的基础。“基于我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的科学判断，中国需要不断通过经济改革和对外开放来增强经济能力。对内不断深化经济结构性改革，把推进供给侧结构性改革作为主线，对外则是高水平对外开放，推动共建‘一带一路’，引领经济全球化朝着正确方向发展。”^④ 除了

① 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，北京：学习出版社，人民出版社 2019 年版，第 178 页。

② 陈伟俊：《切实加强政治能力建设》，人民网，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0419/c40531-31038312.html>。

③ 习近平：《建立健全中国特色社会主义军事政策制度体系》，新华网，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-11/14/c_1123714403.htm。

④ 王一鸣：《新时代中国特色社会主义经济建设的行动指南》，载《人民日报》2019 年 7 月 22 日，第 17 版。

政治、军事和经济能力外，加强国家安全能力建设也需要注意科技、社会等方面的能力建设。

3. 推进国际安全合作

随着中国国家实力的逐渐增强和海外利益的不断拓展，中国的安全与外部环境的关系更加紧密。作为安理会常任理事国，中国也更加积极地参与全球安全治理。无论是自身利益维护还是国际责任承担，中国加强国际安全合作都更有必要。

一是中国非常注重国际安全合作的价值。在构建人类命运共同体的“五位一体”的总体布局中，中国倡导要“营造公道正义、共建共享的安全格局”，加强国际安全合作也是题中应有之义。中国广泛参与全球安全治理，积极参与军控与裁军等领域事务，为重大问题解决和重要规则制定贡献中国方案。^① 目前，中国已经成为联合国维和的主力军，“中国军队的发展壮大不仅为中国梦提供战略支撑，同时也是世界和平稳定的强大正能量。”^② 在各种地区合作中，中国也注意加强安全合作，比如在周边地区，中国已多次倡导要加强地区安全合作。如中国和其他国家的共同努力已促使上海合作组织成为地区安全合作的典范。中国与欧洲、非洲、美洲等国也不断开展军事交流，共同促进世界和平与稳定。

二是中国更加积极地参与国际安全问题的处理。中国积极发挥负责任的大国作用，在朝鲜半岛问题上先后提出“双暂停”和“双轨并行”思路；在伊朗核问题上，中国主张经过协商一致并得到安理会认可的多边协议应当得到遵守。中国还积极推动阿富汗、叙利亚、巴勒斯坦等问题的政治解决进程。^③ 总之，在很多国际和地区安全问题中，中国都力所能及地发挥积极作用。

三是中国更加积极地与其他国家开展安全合作。中国虽然坚持“结伴而不结盟”的政策，但这并不意味着中国不能与其他国家开展安全合作。近年来，通过军事交流、军事演习等方式，中国与许多国家建立起了更加紧密的安全合作关系，使得中国的全球伙伴关系网络的安全支持作用增强。中国迄今已同 150 多个国家开展军事交往，在驻外使馆（团）设有 130 个驻外武官机构，116 个国家在中国设立武官处，同 41 个国家和国际组织建立防务磋商对话机制 54 项，以此推动构建平等互

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国国防白皮书》，中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

② 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国国防白皮书》，中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

③ 王毅：《在 2018 年国际形势与中国外交研讨会开幕式上的演讲》，中华人民共和国外交部网站，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1620761.shtml>。

信、合作共赢的新型安全伙伴关系。^①

四是中国注重妥善处理与其他国家可能引发军事冲突的矛盾。在钓鱼岛、南海争端等问题上，中国坚持维护国家利益的同时，也尽力寻求与相关争端方通过对话协商解决矛盾。中国把管控分歧、增进互信作为维护周边稳定的重要内容，通过缓和与其他国家的安全冲突，可以改善中国的安全环境，也有助于推进地区合作，实现共同发展。

四 中国国家安全观演变的经验与启示

回顾新中国 70 年国家安全观的演变，历经安全实践的锤炼，已经形成了一些基本经验，主要体现在安全环境研判要考虑内外因素并注重其联动性、坚持核心安全需求的底线和安全维护手段以和为贵、文攻武备。

一是对于安全环境的研判要考虑到内外因素并注重联动性。作为一个周边邻国众多的国家，中国的安全环境与外部因素密切相关。从新中国国家安全观中的外部安全环境的研判来看，具有一定的层次性。首先，分析中国面临外部军事入侵的威胁，以便确保国土安全。在任何时刻，中国都非常注重外部军事安全威胁，由于近代以来饱受外敌入侵的痛苦经历，“御敌于国门之外”的观念非常强烈。其次，逐渐关注中国经济可持续发展所面临的外部安全环境。随着中国改革开放的不断发展，中国经济发展所需的外部资源不断增加，确保一些重要资源的获取和开放性经济的维持需要相对稳定的外部环境。再次，基于对海外利益的维护需要，中国对于外部安全环境的范围、领域等也不断拓展。最后，作为负责任大国，中国对于国际安全治理的参与更加积极，也更加关注外部安全环境的各种影响因素。

与此同时，中国对内部安全环境的重视也逐渐增强。首先，内部安全首要考虑政权安全，政权安全是内部安全的关键，要防范各种政权颠覆和“颜色革命”的风险。其次，对于经济安全的要求日益增加。经济发展是解决国内矛盾、维护社会稳定的重要钥匙。最后，人民安全是核心，但人民安全与其他安全的实现程度密切相关，因而人民安全具有较强的弹性。对人民安全的日益重视实际上反映了中国对于“人民”作为安全主体的日益重视，使得人民安全成为国家战略的优先事项，具有

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国国防白皮书》，中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

很强的国内政治根源。^① 值得注意的是，中国在对安全环境进行分析时非常注重内外安全的联动性，并且随着中国与其他国家互动的密切加深，中国更加注重内外安全环境的相互交织、相互影响和相互塑造。

二是坚持核心安全需求的底线，实现国家安全需求的稳定增长。从新中国安全观的演变来看，安全需求呈现不断增长的态势。在固守国土安全、政权安全的核心安全需求底线的基础上，中国的安全需求逐渐拓展到经济、社会、生态环境、文化等诸多领域，实现从传统安全领域扩展到了非传统安全领域。^② 安全需求的增长是适应国家发展的需要，对安全状况提出了更高的要求，也体现了安全主体从“国家”“政府”向“个人”的拓展。当安全主体由“国家”或“政府”拓展到“个人”，对于军事安全还是经济安全的重视程度也会有所改变，随之改变的还有安全维护手段的军事性还是经济性、武力还是和平方式等。^③ 我们应注意到这种“安全化”在一定程度上也增加了国家实现安全的难度，^④ 对安全统筹提出了更高的要求，需要国家投入更多的资源，强化各种安全能力。对于中国的生存与发展而言，国土安全和政权安全是底线所在，基于此才能更好地实现人民安全的各种需求。随着中国海外利益的拓展，中国的国家利益已经由生存利益转变为发展利益，国家安全观也需要顺应形势进行调整。^⑤ 随着国家战略能力的增强，为了更好地实现“人民安全”，还需促进国家安全需求的稳定增长。

三是安全维护手段坚持以和为贵，但不放弃使用武力，谋求文攻武备。在新中国的安全观当中，一直秉持慎用武力的态度。从中国的安全实践来看，使用武力来维护国家安全的频率有所下降，这实际上与中国国家安全观中对安全手段的认知演变有关。在非常恶劣的国际安全环境当中，面临国土安全和政权安全的严重威胁，中国更有可能采用比较强硬的军事手段。“中国人民解放军是人民民主专政的坚强柱石，是捍卫社会主义祖国的钢铁长城，是建设有中国特色社会主义的重要力

① Amitav Acharya, “Human Security: East versus West,” *International Journal*, Vol. 56, No. 3, 2001, p. 442.

② 刘跃进：《十四大以来中共中央关于国家安全的论述与决定》，载《中央社会主义学院学报》2010年第4期，第5页。

③ Nick Ritchie, “Rethinking Security: A Critical Analysis of the Strategic Defense and Security Review,” *International Affairs*, Vol. 87, No. 2, 2011, p. 359.

④ 关于“安全化”的理解，刘跃进教授认为中英文对此存在差异。参见刘跃进：《“安全化”还是“安全议程化”》，载《山西师大学报(社会科学版)》2019年第5期，第41页。

⑤ 张文木：《中国国家安全观的拓展及其世界意义》，载《国际政治研究》2009年第4期，第135页。

新中国 70 年国家安全观的演变：认知、内涵与应对

量。”^① 不过，随着中国安全环境的逐渐改善，中国也越来越倾向于采取和平手段。总体来看，中国在维护国家安全时坚持“以和为贵”，不过一旦国家核心安全受损，也不惜采取武力方式，文攻武备一直都存在于新中国的安全观当中。随着中国安全内容认知的拓展，安全维护手段也应该多样化。不过采用何种安全维护手段既需要考虑到中国所面临的安全威胁的总体情况，也需要考虑具体安全威胁的妥善应对之策。随着中国所面临的军事安全威胁减少，军事手段对于各种安全需求也并非万能钥匙，中国对于军事力量建设的投入也明显减少（参见图 1），但这并不意味着安全维护手段的削弱，而是需要考虑到其他安全维护手段在很大程度上能够满足各种安全需求。

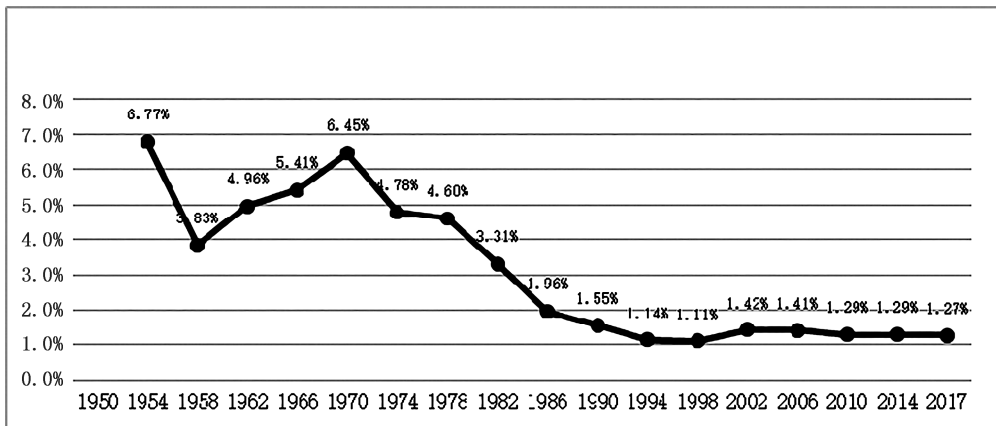


图 1 1950~2017 年中国国防开支占国内生产总值比例

数据来源：作者根据国家统计局相关数据自制，<http://data.stats.gov.cn/index.htm>。

回顾新中国 70 年国家安全观演变的历程，在国家安全观的指导下，中国制定了相对合理的安全战略，有效地维护了国家安全。展望未来，其重要启示在于中国的国家安全观要注重安全需求与安全能力之间的平衡，将安全能力建设视为至关重要的任务，不断促进安全维护手段的多样性和灵活性。

一是国家安全观要注重安全需求与安全能力之间的平衡。作为国家安全实践的指导思想，安全观并非凭空产生，既需要考虑到国家安全的实际需求，又需要考虑到国家安全能力，这样才能形成相对务实的国家安全观。国家安全需求是国家在某一阶段基于自身所面临的安全威胁状况，确立国家稳定与发展所需的安全条件。

^① 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——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》，载《人民日报》1994 年 10 月 21 日，第 1 版。

一般而言，国家安全需求并非一成不变，而是需要考虑到权力与安全之间存在的“安全曲线”，即安全与权力并非同比例增长。^①过高的安全需求会导致安全资源的不足或者超负荷投入，影响国家的经济发展。反之，如果安全需求过低，则会导致国家安全处于不稳定状态，影响社会经济发展。如何确立合理的国家安全需求，需要考虑与国家安全能力之间的平衡。国家安全能力是指能够满足国家安全需求的总体能力，对内主要是指国家的政治、军事、经济等能力，对外则是国际安全合作与交往能力。只有实现国家安全需求与安全能力之间的平衡，国家安全观才能更好地指导国家安全实践，实现可持续安全与可持续发展。

二是安全能力建设至关重要，需要遵循内外共建的思路。安全需求的满足与安全能力密不可分。^②践行国家安全观，关键还是依靠国家安全能力。国家安全能力的建设是一项系统工程，而不仅仅是依靠国家的军事能力建设。一般而言，国家安全能力以军事能力为核心，辅之以政治能力、经济能力和国际交往能力。国家的军事能力建设是防止外敌入侵、维护国家主权和领土完整的坚强后盾，也是国家进行军事威慑的重要工具。对于中国这样的大国而言，军事能力建设主要依靠自身力量，通过不断加强军事装备研发、军事指挥系统革新，不断增强军队的战斗能力。国家的政治能力是国家能力的指挥中枢，对于国家安全战略决策具有重要影响，政治能力的强弱会影响国家安全战略的制定与落实，进而也关乎国家安全的实现程度。经济能力是国家实现安全的物质基础，也是制约国家军事能力建设的战略资源。对于国家的财政开支而言，军事发展与经济发展之间的关系被称为“大炮与黄油”，两者之间存在一定的冲突性。军事开支的增长会抑制经济发展，^③实现军事能力与经济能力的可持续发展，需要在两者之间进行合理的资源分配，这就需要保持军费开支占国家财政开支的合理比例。从新中国 70 年的历程来看，20 世纪 50 年代，中国的军费开支占财政开支的比例高达 41.18%；在和平年代，这一比例保持在相对合理的 10% 以下。^④由于国家安全与外部环境密切相关，因而实现国家安全还有赖

① Davide Fiammenghi, “The Security Curve and the Structure of International Politics: A Neorealist Synthesis,” *International Security*, Vol. 35, No. 4, 2011, pp. 126-154.

② Martin White, “The Changing Operational Security Landscape for Sensitive National Capabilities,” *Security Challenges*, Vol. 15, No. 1, 2019, p. 63.

③ James H. Lebovic and Ashfaq Ishaq, “Military Burden, Security Needs, and Economic Growth in the Middle East,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 31, No. 1, 1987, p. 106.

④ 《国家财政支出及国防支出》，中华人民共和国国家统计局国家数据网站，<http://data.stats.gov.cn/index.htm>。

新中国 70 年国家安全观的演变：认知、内涵与应对

于国家的国际交往能力，中国坚持“结伴不结盟”，也缺少海外军事基地，这就意味着维护日益增长的海外利益，需要中国与其他国家加强安全合作、政治交往，形成相对有效的全球安全伙伴关系网络。

三是安全维护手段需要多样性、灵活性。安全手段是最终实现国家安全的重要途径，保持安全手段的多样性和灵活性，有助于国家应对各种不同的安全威胁。安全手段具有多样性，包括军事演习、军事合作、军事威慑和战争等军事相关方式，在军事领域之外，国家也可以通过政治、外交、经济等方式来实现国家安全。不同的安全维护手段各有利弊，成本—收益也不尽相同。对于国家安全维护而言，安全手段的多样性使得国家能够根据安全威胁的强弱选择不同的安全手段，形成相对科学的安全手段序列。过于单一的安全维护手段容易使国家陷入被动局面。与此同时，安全维护手段也需要根据国家所面临的安全威胁的变化而保持必要的灵活性。

五 结语

国家安全观是国际行为体在对自身所处的国际、国内安全环境的判断下，基于自身安全和利益的实现所形成的指导国家安全实践的思想。自新中国成立以来，中国的国家安全观随着内外安全环境的变化而不断调整（参见表 1）。本文主要基于安全环境研判、安全内容认知、安全维护手段三个方面探讨了新中国 70 年来国家安全观的演变，归纳了中国国家安全观演变的基本经验和重要启示，有助于未来中国国家安全战略制定的更加科学合理。

表 1 新中国 70 年国家安全观的演变

国家安全观	传统安全观	非传统安全观（新安全观）			总体国家安全观
		邓小平时期	江泽民时期	胡锦涛时期	
时期	毛泽东时期	邓小平时期	江泽民时期	胡锦涛时期	习近平时期
安全环境研判	战争与革命	和平与发展			和平与发展
安全内容认知	政治安全为核心	经济安全为核心			总体安全
安全维护手段	军事手段为主	和平手段为主			综合手段

资料来源：作者自制。

总体来看，中国的国家安全观经历安全主体日趋多元、安全内容认知日益丰富、安全维护手段逐渐增加，形成了相对全面系统的国家安全观。当前，国际环境的不确定性显著增加、国内深化改革进入深水区，中国的国家安全面临着更加复杂

多变的内外环境，总体国家安全观的提出在某种程度上回应了这种复杂形势。总体国家安全观是相对全面、系统、可持续的国家安全观。作为总体国家安全观的倡导者与实践者，中国对内建立和完善国家安全体系、不断增强安全能力建设；对外积极参与国际安全治理和构建“人类命运共同体”，不断促进世界和平与发展。

新中国国家安全观的演变在安全主体上体现了由“国家安全”“政权安全”向“人民安全”的延伸。总体趋势是对人民安全更加重视，这既是“以人为本”思想的显著表现，也契合了新时代主要矛盾的解决。尽管与西方“人的安全”的观念有所不同，但也可以借鉴其一些有益方法，加强安全风险的防范，强化社会安全维护能力的建设，适应安全主体转变和安全内容拓展的现实需要，更好地促进人民安全的实现。

新中国国家安全观的演变在安全内容认知上日益丰富，由最初的主要关注政治安全、军事安全等传统安全问题，日益向非传统安全拓展。目前，总体国家安全观涉及的领域更是前所未有的广泛，其包含的国家安全基本构成要素众多，总体性内容也不断扩展，这就考验着国家的安全能力是否能够满足总体国家安全观所确立的安全需求。因而需要对总体安全适当地进行分层，确立核心安全需求的底线，关注不同层次安全需求应具备的安全能力匹配和安全维护手段的差异。与此同时，总体国家安全观与亚洲新安全观、亚太安全观既有联系也有区别，在安全内容认知上不乏分歧。相对而言，总体国家安全观更加突出安全内容，而亚洲新安全观、亚太安全观更加强调安全合作方式，两者所涉及的安全内容并不一致，这会对中国与其他国家开展安全合作造成一定的困扰。

新中国的国际安全合作需要更加注重安全维护手段。当前及未来很长时间，中国安全需求和安全能力与外部因素更加密切相关，这就对安全的内外互动与平衡提出了更高的要求。一方面，中国的海外利益不断增长与安全维护能力不足之间的矛盾逐渐显现；另一方面，中国需要探索在坚持“结伴不结盟”的原则下如何增强国际安全能力。此外，对于中国这样日益成长的全球性大国而言，增强国际安全影响至关重要，中国需要积极探索如何实现国家安全与国际安全之间的平衡，通过增加国际安全公共产品和国际安全合作，不断增强中国国际安全影响力。

【收稿日期：2019-09-01】

【修回日期：2019-09-19】

【责任编辑：齐琳】

Abstract

3 **The Evolution of National Security Concept in China over the Past 70 Years: Cognition, Connotation and Countermeasures**

LING Shengli and YANG Fan

[Abstract] In the past 70 years since the founding of the People's Republic of China, a concept evolution has been observed in the field of national security from the traditional national security concept to the overall national security concept in the context of a constantly changing internal and external security environment. It is mainly manifested in three aspects: assessment of the security environment, understanding of the security content and means to maintain security. Since the 18th National Congress of the CPC, China has not only enhanced its security capacities but also expanded its international presence due to the newly introduced security concepts, programs and measures. In terms of security concept, China has made a great breakthrough in putting forward a series of new concepts like the overall security concept, New Asian security concept and Asia-Pacific security concept. In terms of the assessment of the security environment, a more comprehensive and systematic understanding of internal security, a more shared and coordinated perception of peripheral security, and a greater emphasis on "China's actions" in relation to international security have formed. The security content has become increasingly enriched, taking into account both traditional security and non-traditional security and integrating national security with people's security. Regarding the means of security maintenance, China has been constantly improving its national security system, strengthening its national security capacity and facilitating international security cooperation. Reviewing the evolution of the national security concept over the past 70 years since the founding of the PRC, some empirical experiences have been accumulated through security practices, which stresses importance of both the internal and external factors and their linkage, the adherence to the bottom line of core security concerns and the advocacy of peace with due military preparations as regards the means of security maintenance. Looking ahead, China's national security concept should strike a balance between security needs and security capabilities, put security capacity-building on the top of its agenda and continuously promote the diversity and maneuverability of its security maintenance methods.

[Keywords] security concept, overall national security concept, security requirements, security capabilities, security curve

[Authors] LING Shengli, Associate Professor and Director of the Center for International Security Studies, China Foreign Affairs University; YANG Fan, M.A. Student of the Institute of International Relations, China Foreign Affairs University (100037).

30 **Exploration on the Disciplinary Construction of National Security Studies - System Integration, Institutional Development and Capacity Building**

LIANG Huaixin

[Abstract] In recent years, the disciplinary construction of national security studies