

# “统筹发展和安全”的历史演进及融发展和安全为一体的国家大战略

刘跃进

**[摘要]** 中华人民共和国成立后,在统筹发展和安全的关系上,不同时期有不同的表现形式。“安全重于发展”是新中国成立到改革开放前30年间“统筹发展和安全”的一种恰当形式。“发展重于安全”是改革开放后30多年间“统筹发展和安全”的另一种恰当形式。在进入新时代的情况下,我国“统筹发展和安全”恰当形式则是“发展和安全并重”,即在总体上把发展和安全置于同等重要的地位。在当前的国家大战略和整个国家治理中,既需要做到抓发展不忘安全,在国家发展中落实“安全发展”的理念,即在安全保障下求发展;又需要做到抓安全不忘发展,在国家安全中确立“发展安全”的理念,即在发展过程中求安全,最终把发展和安全置于同等重要地位并统一到国家大战略中。只有这样,才会有全面持续的发展和全面持续的安全,才会有发展和安全的双赢。为此,在已经制定出台国家发展战略文本和国家安全战略文本的情况下,下一步需要制定出台统筹发展和安全、融国家发展和国家安全为一体的国家大战略文本。

**[关键词]** 国家安全;安全;发展;统筹安全和发展;国家大战略

**[作者简介]** 刘跃进,国际关系学院公共管理系教授,国家安全学创始人,北京 1000091

**[中图分类号]** D815.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4434(XXXX)XX- 0001-12

## 一、热战冷战时期:安全压倒发展的态势和抉择

从古至今,一个国家面对和需要处理的问题千头万绪,归结起来就是两件大事,一是发展,二是安全;一个国家大战略的内容非常多,归结起来也就是两个战略,一是发展战略,二是安全战略。但是,在数千年人类文明史上,包括中华人民共和国成立后的几十年间,长期以来都没能对国家面临的重大问题作出这样的高度归纳和概括,也难综合运用“发展”和“安全”这两个概念分析国家事务和国家安全问题。

中国封建社会的历朝历代,对安全与发展关系的处理常常因时而异、因人而异,有时比较符合当时的基本国情和形势,有时则不太符合当时的国情和形势。

1840年鸦片战争之后,清帝国内忧外患,内外交困,安全问题压倒发展问题变得非常突出和棘手,使清政府面临非常严峻的考验。一部中国近代史,基本上就是一部国家安全史,具体来说就是一部近代中国的不安全史。彼时的清政府,非常清楚地意识到了安全问题紧迫性和严峻性,也为应对国家安全问题忙得焦头烂额,但却无力找到应对危机保障国家安全的正确道路,没有处置国家安全问题的恰当战略与策略,结果使大清国走向灭亡。

中华民国的建立,结束了数千年的封建帝制,本来可以在一个比较安全的环境中抓紧建设和发

展,但由于国家贫弱,政府无能,外部列强虎视眈眈,威胁和危害中国主权的独立和完整,俄罗斯和日本两个强邻不断把战火烧到中国本土,日本军国主义更是直接发动长达了14年的侵华战争,同时国家内部各路军阀割据混战,官僚资本严重侵蚀国民利益,从中央到地方各级政府严重腐败,结果使得国家难以得到长久稳定和安全,中华民国临时大总统孙中山的建设大计难以真正落实。

因此,在发展和安全的关系上,从鸦片战争到新中国成立100多年间,近代中国面临的首要问题一直是安全,经济社会发展不断遭受外部侵略、内部战乱等因素的困扰,既没有也不可能被置于安全之上优先考虑,也一直没有能够取得与安全平起平坐的重要地位,而是一直不得不屈从于安全,被置于安全之下。

1949年10月中华人民共和国成立后,我国的国家安全形势前所未有地好转,国家安全得到了前所未有的保障,党和国家领导人曾多次力图把经济建设置于优先地位给予考虑,但先是由于朝鲜战争爆发,后又因为中苏关系破裂,同时也因为党和国家领导人主观判断和决策的失误,阶级斗争的严峻性和世界大战的危险性被置于国家所有事务的首位,成为压倒经济建设和社会发展的国家安全问题。

建国初期,新中国领导人和从战争中走来的干部群众,都觉得大规模战争结束了,和平到来了,可以把经济建设和提高人民群众生活水平作为首要问题来抓了。但令人始料不及的是,朝鲜战争的爆发给新中国领导人出了一道难题,以美国为首的联合国军打到鸭绿江边威胁新中国安全的严峻形势,迫不得已开展的抗美援朝战争,使和平建设的环境受到极大破坏,安全问题成为压倒生产建设和发展的更为迫切的问题。

抗美援朝战争结束后,党和国家领导人在20世纪50年代中期再次力图利用难得的和平环境,把经济建设作为主要问题来抓。1956年召开的党的八大,曾科学分析了社会主义改造基本完成后国内主要矛盾的变化,认为当时的国内主要矛盾已经发生变化,不再是工人阶级和资产阶级的矛盾,而是人民对于经济文化迅速发展的需要同经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。要解决这个矛盾,就必须努力发展生产力,进行大规模经济建设。为此,党的八大作出了党和国家的工作重点转移到社会主义建设上来的重大战略决策。

但非常可惜的是,由于党和国家主要领导人对于阶级斗争严重性的过度估计和判断,阶级斗争很快又成为压倒生产建设的头等大事,1957年的“反右派”,1959年的“反右倾”,以及1963到1965年的“四清”,一次接一次“以阶级斗争为纲”的政治运动严重挤压着经济建设的空间。此外,由于包括中国自身原因在内的各种情况导致的中苏关系破裂,使我国外部安全压力陡增。及至“文化大革命”到来,极左思潮泛滥,阶级斗争的严重性和世界大战的危险性被极度扩大和夸大,“提高警惕保卫祖国”的国家安全任务被摆到了前所未有、至高无上的地位,工农业生产和科技研发受到严重干扰,“国民经济一度濒于崩溃的边缘,科学技术与世界先进水平的差距愈拉愈大”<sup>①</sup>。

## 二、后冷战时期:发展压倒安全的态势与抉择

在发展和安全关系上,如果说新中国成立到1977年8月党的十一大宣告“文革”结束的近30年间,甚至直到“文革”结束后的一两年间,我们国家面临的形势和领导人的决策总体上是安全重于发展,那么1978年12月党的十一届三中全会决定“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”之后,经济建设与社会发展则成为高于政治斗争和国家安全的中心任务,甚至最重要的传统安全手段——军队建设,都被要求服从、服务经济建设大局。对此,“文革”后邓小平在

<sup>①</sup>邓小平.在全国科学大会开幕式上的讲话(1978年3月18日)[A].邓小平文选:第2卷[C].北京:人民出版社,1994:10.

作出“世界大战一时打不起来”“阶级斗争不是主要矛盾”及“和平与发展是时代主题”等重要判断的基础上,提出并反复强调“以经济建设为中心”的重要思想,把经济社会发展作为优先于国防军队建设及整个国家安全工作的首要选项常抓不懈。

早在1977年12月,邓小平就对战争问题作出了新的判断,指出“我们有可能争取多一点时间不打仗……可以争取延缓战争的爆发”<sup>①</sup>。1979年3月,邓小平在党的理论务虚会上指出,“社会主义现代化建设是我们当前最大的政治”,“能否实现四个现代化,决定着我国国家的命运、民族的命运”<sup>②</sup>。1979年10月,在中共省、市、自治区委员会第一书记座谈会上,邓小平深入阐述了各级领导干部和广大人民群众十分关心的政治与经济的关系,明确强调“经济工作是当前最大的政治,经济问题是压倒一切的政治问题。”他还指出:“不只是当前,恐怕今后长期的工作重点都要放在经济工作上”,要求“政治工作要落实到经济上面,政治问题要从经济的角度来解决”<sup>③</sup>。1980年1月16日,邓小平在中央召集的干部会议上提出了我国在20世纪80年代要做的三件大事:一是“在国际事务中反对霸权主义,维护世界和平”;二是“台湾回归祖国,实现祖国统一”;三是“要加紧经济建设,就是加紧四个现代化建设”。邓小平认为,“三件事的核心是现代化建设”。他说:“四个现代化,集中起来讲就是经济建设。国防建设,没有一定的经济基础不行。科学技术主要是为经济建设服务的。”为此,邓小平特别指出,“为了建设现代化的社会主义强国,任务很多,需要做的事情很多”,“但是说到最后,还是要把经济建设当作中心。离开了经济建设这个中心,就有丧失物质基础的危险。其他一切任务都要服从这个中心,围绕这个中心,决不能干扰它,冲击它”<sup>④</sup>。

进入20世纪80年代,作为中国当时主要安全压力和世界和平发展主要威胁之一的苏联在阿富汗战争中陷入泥潭,执政多年的勃列日涅夫1982年11月去世,特别是戈尔巴乔夫1985年3月接任苏联最高领导人后对内政外交政策作出重大调整,世界强国之间开始由对抗转为对话,东西方关系逐渐缓和,战争危险减弱。根据国际形势的新变化,特别是战争危险的减弱,邓小平对国防军队建设与经济建设的关系也作出了新的判断,在1984年11月召开的中央军委工作座谈会上提出了“军队要服从整个国家建设大局”的重要观点。他指出:“现在需要的是全国党政军民一心一意地服从国家建设这个大局,照顾这个大局。这个问题,我们军队有自己的责任,不能妨碍这个大局,要紧密地配合这个大局,而且要在这个大局下面行动。军队各个方面都和国家建设有关系,都要考虑如何支援和积极参加国家建设……。总之,大家都要从大局出发,照顾大局,千方百计使我们国家经济发展起来。”<sup>⑤</sup>1985年3月4日,邓小平在会见外宾时说,“虽然战争的危险还存在,但是制约战争的力量有了可喜的发展”,“世界和平的力量在发展”<sup>⑥</sup>。1985年6月4日,邓小平在中央军委扩大会议上更加清楚地阐述中国对战争看法的转变过程,指出:“这几年我们仔细地观察了形势,认为……世界战争的危险还是存在的,但是世界和平力量的增长超过战争力量的增长。……在较长时间内不发生大规模的世界战争是有可能的,维护世界和平是有希望的。根据对世界大势的这些分析,以及对我们周围环境的分析,我们改变了原来认为战争的危险很迫近的看法。”<sup>⑦</sup>1987年召开的党的十三次全国代表大会把“以经济建设为中心”确立为党的基本路线的首要内容后,经济建设和社会发展在国家大战略中

①邓小平.在中央军委全体会议上的讲话(1977年12月28日)[A].邓小平文选:第2卷[C].1994:77.

②邓小平.坚持四项基本原则(1979年3月30日)[A].邓小平文选:第2卷[C].北京:人民出版社,1994:158-184.

③邓小平.关于经济工作的几点意见(1979年10月4日)[A].邓小平文选:第2卷[C].北京:人民出版社,1994:194-195.

④邓小平.目前的形势和任务(1980年1月16日)[A].邓小平文选:第2卷[C].北京:人民出版社,1994:239-273.

⑤邓小平.军队要服从整个国家建设大局(1984年11月1日)[A].邓小平文选:第3卷[C].北京:人民出版社,1993:99.

⑥邓小平.和平和发展是当代世界的两大问题(1985年3月4日)[A].邓小平文选:第3卷[C].北京:人民出版社,1993:105.

⑦邓小平.在军委扩大会议上的讲话(1985年6月4日)[A].邓小平文选:第3卷[C].北京:人民出版社,1993:127.

的首要地位得到进一步强化。1989年春夏风波之后，“以经济建设为中心”的基本路线曾一度受到某些人的怀疑，邓小平通过1992年的南方谈话再次强调“坚持以经济建设为中心不动摇”。1992年党的十四大报告依然强调军队“要自觉服从国家经济建设的大局，积极支持和参与改革开放和现代化建设，为国家的发展和繁荣贡献力量”<sup>①</sup>。

坚持“以经济建设为中心”，把经济建设和社会发展置于军事、政治等国家安全问题之上，并不是认为国家安全不重要，而是判定世界大战一时打不起来，阶级斗争不是主要矛盾，国家安全问题在这一特定历史时期已有基本保障，国家在整体上不存在致命性安全问题，一些相对较小较轻的国家安全问题不应该影响国家的大战略，一些一时解决不了而又没有致命性急迫性的安全问题可以留待后人解决，而且其中许多安全问题在经济社会充分发展和人民生活得到根本性改善后，或可自然而然地得到解决，或可更容易得到解决。与此不同，相对于已经获得基本保障的国家安全，经济社会发展和人民生活在建国后长期没有得到根本性改善，工农业生产和经济状况虽然整体上较建国前有了发展，但与同期的发达国家相比，与同期遭受战争创伤的周边国家及地区相比，与人民群众生活及军事国防建设的需要相比，整体上依然极为落后。建国后30年间，中国人民虽然在国家安全领域已经站起来了，而且是非常强势地站起来了，但中国人民在经济社会生活领域依然没有富起来，更没有在世界民族之林扬眉吐气的感觉。穷，成了新中国成立30年后面临的最大问题和挑战。如何改变“穷”的问题，改变国家和国民普遍贫穷的问题，成为一切问题的核心与关键，也成为国家大战略需要首先关注和解决的重大核心问题。这就是说，在发展和安全的关系上，发展是当时我国面临的更严重、更严峻、更迫切的问题，因而必须置于优先地位，给予优先解决。为此，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，最终下定决心，把发展作为优先于安全的紧迫问题和选项，集中精力进行经济建设，努力提高人民群众生活水平，想尽一切办法使国家富起来。

### 三、新时代：发展和安全并重的态势与抉择

任何决策、任何事情在历史进程中都难以完全按照预期发展，相反要不断根据情况的变化和具体需要调整预先设计和计划。

改革开放初期，随着我国工作重心的调整，以及影响全球的冷战结束，我国国家安全压力得到极大缓解。但在改革开放30年左右的时候，我国内部和外部的安全态势都开始发生严重的不利变化，社会公正、国家安全开始成为与经济社会发展同样重要的战略性问题。

当初作出“以经济建设为中心”决策时，政策“允许一部分人先富起来”，党和政府希望会有“先富带后富”和“共同富裕”美好前景到来，希望不会出现“两极分化”与社会对立，特别希望不会出现大面积腐败，不会损害社会主义的公平正义。从20世纪80年代中期开始，邓小平曾多次指出：“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化。如果我们的政策导致两极分化，我们就失败了；如果产生了什么新的资产阶级，那我们就真是走了邪路了。”<sup>②</sup>“如果导致两极分化，改革就算失败了。”<sup>③</sup>“如果搞两极分化，情况就不同了，民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展，相应地中央和地方的矛盾也会发展，就可能出乱子。”<sup>④</sup>

然而令人惋惜的是，在改革开放使经济社会发展取得前所未有成就的过程中，各种社会矛盾逐

<sup>①</sup>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(1992年10月12日)[EB/OL]. (2007-08-29)[2022-01-30]. [http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content\\_730511.htm](http://www.gov.cn/test/2007-08/29/content_730511.htm).

<sup>②</sup>邓小平. 一靠理想二靠纪律才能团结起来(1985年3月7日)[A]. 邓小平文选：第3卷[C]. 北京：人民出版社，2001：110-111.

<sup>③</sup>邓小平. 改革是中国发展生产力的必由之路(1985年8月28日)[A]. 邓小平文选：第3卷[C]. 北京：人民出版社，1993：139.

<sup>④</sup>邓小平. 善于利用时机解决发展问题(1990年12月24日)[A]. 邓小平文选：第3卷[C]. 北京：人民出版社，1993：364.

渐积累并不断展现出来,官员滥权和腐败的蔓延更是深深刺痛着广大人民群众。及至改革开放30年左右的新世纪第一个10年前后,即2010年前后,影响我国国家安全的内部问题及相关事件愈演愈烈,以贵州瓮安事件(2008年6月)为代表的群体性社会安全事件、以新疆七五事件(2009年7月)为代表的暴恐犯罪事件、以重庆王立军薄熙来事件(2012年2-3月)为代表的严重政治安全事件等,以及更多当时深藏不露到党的十八大后才被查处的党政军内部高层滥权贪腐问题,使我国的“内忧”到了令人触目惊心甚至是惊心动魄的地步。

及至改革开放30年后,特别是到了2010年前后,我国国家安全形势已经变得日益严峻和复杂起来,其中既有内忧,也有外患,而且整体上是内忧甚于外患。对此,笔者在2007年曾著文写道:“从总体上看,我国现阶段受外敌直接入侵的危险性不大,甚至也不可能被外敌搞乱,因此,外部因素已不构成对我国国家安全最严重的威胁和危害。相反,威胁和危害我国国家安全的最为严重的因素,是现存于国内社会的各种矛盾、对立、冲突和斗争等等。如果对改革开放以来国内各种矛盾加以实事求是的分析,那么我们会发现,随着改革开放的日益深入,许多原来没有或隐藏的对立、冲突和矛盾开始显现出来甚至是突出表现出来;许多原来属局部的问题现在开始向全局性问题转变;许多原来所谓的‘人民内部矛盾’现在开始出现了某种程度上的对抗性质。”“由此可以预见,在未来若干年,现存的各种社会矛盾和问题,有可能进一步叠加积累,甚至在某些地方和某些问题上会进一步激化,以某些更激烈的形式爆发出来。”<sup>①</sup>国家安全风险由此明显升级。

在内部政治安全、社会安全等面临巨大压力的情况下,我国外部安全形势在2010年前后也变得越来越复杂严峻,国家安全风险也明显上升。我国实行改革开放时,国际安全形势已经开始缓和,一方面是中美两国由于当时共同抵抗苏联威胁的需要,而在20世纪70年代初期就开始缓和关系,中国改革开放后进一步密切了经济关系,并由经济关系带动政治关系甚至军事关系不断缓和发展,这使我国来自美国的安全压力得以缓解;另一方面是中苏关系20世纪80年代中期的不断缓和,特别是后来东欧剧变、苏联解体、冷战结束等事件,又使我国来自苏联的安全压力几乎不复存在。虽然冷战结束初期美国在失去苏联这个对手后,曾一度要把中国推向对手的位置,但2001年“9·11”事件,美国出于反恐合作的需要暂时打消了把中国作为对手的意念。外部安全形势的缓和,安全压力的减轻,为我国经济建设和社会发展提供了一个良好的外部环境。但是,在“9·11”事件发生10年之后,由于“基地”组织领导人本·拉登被击毙,国际恐怖主义对美国造成的安全压力极大缓解,美国再次把中国设定为其对手,并通过包括“战略重心东移”“贸易制裁”等一系列战略调整,对中国形成越来越强大的安全压力,使我国外部安全形势在2010年后变得日益复杂和严峻,面临着如何有效维护国家主权、安全、发展利益的重大考验。

对于我国内部和外部安全形势的这种变化,笔者在2010年前后曾从理论上进行概括总结,指出整个国家安全形势处于一种复杂严峻的状态:“内忧外患并存,外患日益加重,内忧甚于外患,社会矛盾升级,政治生态乖戾,形势复杂严峻,应对措施乏力。”<sup>②</sup>在这种内忧外患不断加重,可以预见和难以预见的风险因素不断增多的情况下,发展和安全的价值关系已经发生重大变化,这就要求党和国家领导人从国家安全治理特别是国家安全风险管理的高度,在发展和安全的关系中作出恰当的政策选择,进行合理的战略布局。

笔者曾在2007年提出发展和安全并重,把发展和安全同时作为党和政府工作的两个中心的观点:“根据近30年改革开放形势的发展,特别是当前国际国内形势的变化,及时调整处理安全与发展、

<sup>①</sup>刘跃进.影响我国国家安全的内部因素及对策探讨[J].江南社会学院学报,2007(2):8-13.

<sup>②</sup>刘跃进.国家安全体系中的社会安全问题[J].社会主义学院学报,2012.2.(98).

公平与效益等重大关系的战略和策略,适时适度加大对国家安全和公平的关注和投入,给已经初步获得发展动力和效益的社会和国民以更安全的保障和更公平的环境。”“当经济和社会发展已经达到一定规模时,特别是当发展逐渐步入自运行状态后,安全问题便凸显出来。安全不仅成为初步富裕起来的国民和国家的越来越迫切的需要,而且也成为进一步发展必不可少的基本保障。在安全范围逐渐扩大、安全内容不断丰富、安全要求日益提高的今天,政府不能再用过去的低标准来衡量自己的国家和国民的安全需要了,而必须在国内国际两个方面给国民和国家以更高的安全保障。在当前的发展阶段上,如果还不能说安全问题已经超出发展问题应该成为中国政府工作的新重心或中心,那么政府起码也应该把发展和安全这两个互相联系又互有区别的战略性问题同时作为工作的重心或中心,而不能再继续只把经济建设作为唯一的重心或中心了。”<sup>①</sup>

改革开放30年左右的时候,我国内部和外部的安全态势都开始发生严重的不利变化,社会公正、国家安全开始成为与经济社会发展同样重要的战略性问题。

党的十八大之后,以习近平同志为核心的党中央,在国家安全形势日益严峻的情况下,及时调整了国家大战略中的发展和安全的关系,对国家安全作了全方位的战略布局。2013年,习近平总书记对中央决定设立国家安全委员会一事作说明时曾指出:“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,各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多。”<sup>②</sup>这段论述,不仅仅是指2013年当时我国的国家安全形势,而是对2010年前后一段时间内我国国家安全基本态势的高度概括,是从内与外的区别这个角度指出我国国家安全面临的风险与挑战,以及在这种风险与挑战面前应有的政策选择。

在上述习总书记所说“对内维护政治安全和社会稳定的双重压力”中,政治安全压力居于首位,其中既有源于外部“和平演变”“颜色革命”“敌对势力”等方面的政治安全压力,也有源于内部“官场腐败”“官商勾结”“权力滥用”“脱离群众”“欺上瞒下”等方面的政治安全压力,而且最为严重的是源于党政军内部高层的贪腐变质、结党营私、以权谋私甚至出卖党和国家机密等问题。现在社会上流行一句话“不是老人变坏了,而是坏人变老了”,说明一些问题明朗化在今天,但问题本身早已存在。我国内部各种威胁危害国家安全的问题,特别是党政军内部高层贪腐滥权对政治安全和整个国家安全的严重威胁和危害,早在党的十八大之前就已存在多年,就已经积累多年,只是党的十八大之后才被陆续揭露出来的。2016年10月中央电视台播出的《永远在路上》反腐大片,向人们展示了党政军内部一系列贪污腐败案例,其中包括副国级领导周永康、薄熙来、郭伯雄、徐才厚、令计划、苏荣等重大贪腐滥权问题,而周永康还直接犯有出卖党和国家机密这种严重危害我国政治安全的罪行,薄熙来家里更是令人不可思议地请了具有外国情报机构背景的外国人插手家庭财务。根据2015年6月的法院判决书,周永康犯有受贿、滥用职权、故意泄露国家秘密等罪行。事实上,泄露党和国家机密的高官,并非只有周永康一人,有些高级领导,包括军队将领,被国外境外情报机构收买,叛国投敌,成为境外情报机构隐藏在我国党政军内部的间谍和内奸。

在这样一种严峻的国家安全态势下,党和政府不能不越来越多地关注和重视国家安全问题,从国家大战略的高度重新审视发展和安全的关系,对国家安全作出更全面、更系统的思考,提出更全面、更系统的国家治理理论和国家大战略。

2014年4月15日,习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上首次提出总体国家安全

<sup>①</sup>刘跃进.影响我国国家安全的内部因素及对策探讨[J].江南社会学院学报,2007(2):8-13.

<sup>②</sup>习近平.关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[EB/OL].(2013-11-15)[2022-01-30].[http://www.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c\\_118164294.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm).

观,阐述国家安全领域五对重要关系时,特别强调指出:“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,富国才能强兵,强兵才能卫国。”<sup>①</sup>由此,党和政府正式调整了发展和安全的关系,把安全与发展置于同等重要地位上,形成了更加符合新时代要求的发展和安全的国家大战略。

提出总体国家安全观 10 天之后的 2014 年 4 月 25 日,习近平总书记在主持十八届中央政治局第十四次集体学习时,就切实维护国家安全和社会安定再次强调,“既重视发展问题又重视安全问题”<sup>②</sup>。此后,习近平总书记多次讲到国家安全的五对重要关系,反复强调要既重视发展问题又重视安全问题,从而使新确立的“发展和安全并重”的国家大战略不断得以强化。

2017 年 10 月 18 日,在党的十九大报告中,习近平总书记对国家安全作了党的历史上前所未有的系统论述。首先,在讲到新时代“我国社会主要矛盾已经转化为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”时,习近平把“安全”列为新时代人民群众“美好生活需要”的重要内容,强调“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”。其次,在讲到“新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略”时,又把“坚持总体国家安全观”列为“十四条基本方略”之一,强调“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”<sup>③</sup>。由此,原来“既重视又重视”的表述方式,转变成了“统筹”的表达方式,这既能概括新时代“发展和安全并重”的情况,也能概括以往“安全重于发展”或“发展重于安全”的情况。这说明,作为“我们党治国理政的一个重大原则”,不仅符合新时代安全形势和要求的“发展和安全并重”是“统筹发展和安全”的结果,而且符合以往不同历史情况下不同安全形势和要求的“安全重于发展”和“发展重于安全”,也都是“统筹发展和安全”的结果。

由于时代的发展和形势的变化,新时代“统筹发展和安全”与新中国成立后前 30 年及后 30 多年“统筹发展和安全”不同,既不是“安全重于发展”的统筹结果,也不是“发展重于安全”的统筹结果,而是总体上采取“发展和安全并重”的新观念、新思维。如果说“安全重于发展”是新中国成立到改革开放前 30 年间“统筹发展和安全”的恰当形式,而“发展重于安全”是改革开放后 30 多年间“统筹发展和安全”的另一种恰当形式,那么在改革开放 30 多年、我国进入新时代的情况下,总体上把发展和安全置于同等地位,强调“发展和安全并重”则是“统筹发展和安全”一种新结果、新形式。

#### 四、融发展和安全为一体的国家大战略

新时代发展和安全并重的战略构想,是在党的十八大后设立中央国家安全委员会、提出总体国家安全观、颁布实施新《中华人民共和国国家安全法》、先后出台两部国家安全战略文本的过程中,逐渐形成和不断完善的,并由党的十九大报告最后确立。这就是说,新时代发展和安全并重的战略构想,源于党的十八大后对国家安全制度体系、国家安全理论体系、国家安全法治体系、国家安全战略体系、国家安全教育体系等领域的新探索,最终在党的十九大报告关于国家安全论述中得以完善和确立。

新时代发展和安全并重的理论和战略,在国家安全战略性探索过程中逐渐形成和完善后,很快

①习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:201.

②习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:203.

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[N].人民日报,2017-10-28.

就被移植到国家发展战略中。

众所周知,我国从1953年执行第一个国民经济发展五年计划开始,就形成了一种每隔五年制定一部国民经济发展计划文本的传统,后来发展为每五年出台一个“国民经济与社会发展五年规划”文本。但是,以往“五年计划”或“五年规划”,都是比较纯粹的“国家发展规划”,而且最初还局限于经济发展,后来才扩展到社会发展,但一直不涉及国家安全问题。

与此不同,2016年公布的“十三五规划”专门用了一章内容对国家安全事务作出规划,2021年公布的“十四五”规划进一步把国家安全问题扩充为一篇内容进行规划。

具体来说,2016年公布的“十三五”规划,除在经济、信息、外商投资等方面涉及“国家安全”外,还在第十七篇“加强和创新社会治理”中,用最后一章(第七十三章)专门规划“建立国家安全体系”一事。首先,“十三五”规划要求“深入贯彻总体国家安全观,实施国家安全战略,不断提高国家安全能力,切实保障国家安全”。其次,在这一章中用四节内容专门讨论国家安全四个方面的问题,即“健全国家安全保障体制机制”“保障国家政权主权安全”“防范化解经济安全风险”“加强国家安全法治建设”。更重要的是,在第十九篇“统筹经济建设和国防建设”中,提出“坚持发展和安全兼顾、富国和强军统一,实施军民融合发展战略,形成全要素、多领域、高效益的军民深度融合发展格局,全面推进国防和军队现代化”。虽然由于“发展”远远大于“经济建设”,“安全”也不只“国防建设”,把“坚持发展和安全兼顾”置于“统筹经济建设和国防建设”题下颠倒了上下位的关系,但在经济社会发展规划中强调“发展和安全兼顾”还是具有开创性的重要意义。

比“十三五”规划更进一步的是,2021年公布的“十四五”规划,直接把“统筹发展和安全”列入“指导思想”之中,并且用单独一篇阐述“统筹发展和安全”问题,强调“统筹发展和安全,建设更高水平的平安中国”。具体来说,2021年3月公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》19篇65章内容中,第15篇标题就是“统筹发展和安全,建设更高水平的平安中国”,强调“坚持总体国家安全观,实施国家安全战略,维护和塑造国家安全,统筹传统安全和非传统安全,把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程,防范和化解影响我国现代化进程的各种风险,筑牢国家安全屏障”,下面包括“加强国家安全体系和能力建设”“强化国家经济安全保障”“全面提高公共安全保障能力”“维护社会稳定和安全”等4章内容。在通过单独一篇再次强调“统筹发展和安全”的同时,“十四五”规划还再次强调并丰富了党的十九大报告提出的“安全发展”理念。2017年时,党的十九大报告曾在“打造共建共治共享的社会治理格局”一段中,提出要“树立安全发展理念,弘扬生命至上、安全第一的思想,健全公共安全体系,完善安全生产责任制,坚决遏制重特大安全事故,提升防灾减灾救灾能力”。但是,这里的“安全发展”中的“发展”,还只是经济发展,至多是“经济社会发展”,而“十四五”规划中“安全发展”概念所涉及的发展,已经是包括经济社会在内的全面发展,从而把发展和安全都扩大到了整个国家的层次,即国家发展和国家安全的层次上。“十四五”规划在前面“指导方针”下“指导思想”中列入“统筹发展和安全”后,还在“指导方针”下“必须遵循的原则”中强调了“更为安全的发展”,并在“统筹发展和安全”一篇中要求“把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程”,要求“着力提升粮食、能源、金融等领域安全发展能力”。

作为国家发展战略文本的“十三五”“十四五”规划,已经非常明确地把国家安全融入国家发展规划之中,而作为国家安全战略文本的《国家安全战略纲要》和《国家安全战略(2021-2025)》,虽然目前都没有公开,因而无法进行具体的文本分析,无法从中了解到是否把国家发展融入到国家安全战略之中,以及融入方式和程度等等,但通过权威媒体对中央政治局审议《国家安全战略纲要》和《国家安全战略(2021-2025)》的报道,还是可以从某种程度上看到国家安全战略中引入发展的情况,以及国

国家安全战略角度体现出来的发展和安全融合。2015年1月23日,中共中央政治局会议审议通过《国家安全战略纲要》时认为:“在新形势下维护国家安全,必须坚持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。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。”<sup>①</sup>这里对“在发展和改革开放中促安全”的强调,可以看作是从国家安全战略的角度,把安全与发展联系起来,确立了“发展中促安全”的重要理念。2021年11月18日,中共中央政治局会议审议《国家安全战略(2021—2025年)》时,进一步强调“坚持安全发展,推动高质量发展和高水平安全动态平衡”,“自觉推进发展和安全深度融合”<sup>②</sup>。

如果说不同时期“五年计划”“五年规划”及总体发展规划等都是国家发展战略文本,《国家安全战略纲要》《国家安全战略(2021—2025)》都是国家安全战略文本,那么中国共产党的党代会报告以及全局性决定决议,都可以说是融合发展和安全两方面内容的国家大战略文本。党的十八大报告、十九大报告是我国的国家大战略文本,2021年11月11日十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(以下简称《百年决议》),也是我国的国家大战略文本。这份重要的《百年决议》,不仅3次提到“统筹发展和安全”,并且把“统筹发展和安全”置于修订后的“五个统筹”之首,统筹五种关系也不同以往,不是“统筹发展和安全,统筹外部安全和内部安全,统筹国土安全和国民安全,统筹传统安全和非传统安全,统筹自身安全和共同安全”,而是“统筹发展和安全,统筹开放和安全,统筹传统安全和非传统安全,统筹自身安全和共同安全,统筹维护国家安全和塑造国家安全”<sup>③</sup>。虽然《百年决议》讲的“新五个统筹”,与2014年以来特别是党的十九大报告中讲的“五个统筹”不同,但却与过去讲统筹时一样,都把“统筹发展和安全”置于首位。

上述材料说明,党的十八大以来,针对以往重发展轻安全,以及由此造成发展中安全问题突出的情况,党和政府在“国家发展战略”中引入国家安全理念,要求“树立安全发展理念”,也就是要求“在安全中促发展”。与此同时,根据“统筹发展和安全”的内在逻辑,党和政府在国家安全战略布局中始终关注国家发展问题,要求“在发展中促安全”,事实上也就是要求“树立发展安全理念”。这也就是说,党和政府一方面在国家发展战略中引入国家安全,强调国家安全,确立了“安全发展”的理念,即“安全型发展”理念,亦即“在安全中促发展”的理念;另一方面在国家安全战略中引入国家发展,强调国家发展,确立了“发展安全”的理念,即“发展型安全”理念,亦即“在发展中促安全”的理念。虽然党政文件中目前只是提出和使用“安全发展”概念,还没有提出和使用“发展安全”这一概念,但这种理念和思想确已非常明显。更为重要的是,在以党的十九大报告、《百年决议》为代表的重要文件中,已经形成了一种国家发展和国家安全统筹并重、融为一体的国家大战略。

为此,我们在国家安全理论和实践研究中,需要及时确立三个重要理念:一是“国家发展和国家安全统筹并重”的国家大战略理念;二是“安全中促发展”的“安全型发展”理念,即“安全发展”的理念;三是“发展中促安全”的“发展型安全”理念,即可简化为“发展安全”的理念。

把发展和安全置于同等重要地位,就必须在规划经济社会发展的同时,对国家安全也作出总体性战略规划。建国后的相当长的一段时间内,无论是在安全重于发展的阶段,还是在发展重于安全的阶段,我们国家都有不同形式的经济社会发展规划,如从20世纪50年代就开始的“五年计划”或

<sup>①</sup>中共中央政治局召开会议审议通过《国家安全战略纲要》等[EB/OL].(2015-01-23)[2022-01-30]. [http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/23/content\\_2809373.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/23/content_2809373.htm).

<sup>②</sup>中共中央政治局召开会议[N].人民日报,2021-11-19.

<sup>③</sup>中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N].人民日报,2021-11-17.

“五年规划”。但是,在以五年为期不断推出经济社会发展规划的时候,党和政府长期却没有对国家安全作出这样的战略规划,更没有这样的国家安全战略文本。直到党的十八大之后,随着国家安全委员会的设立和总体国家安全观的提出,我国的第一个国家安全战略文本《国家安全战略纲要》才由中央政治局审议通过。2021年11月18日,中央政治局会议审议了我国第二个国家安全战略文本《国家安全战略(2021-2025)》。

根据统筹发展和安全而强调“发展和安全并重”的要求,国家的总体治理既要做到抓发展不忘安全,在国家发展过程中落实“安全发展”的理念,即把安全作为“可持续发展”的前提和保障,在基本安全的保障下寻求更充分更平衡更有效的发展;又要做到抓安全不忘发展,在国家安全工作中确立“发展安全”的理念,即把发展作为“可持续安全”的基础和条件,在不断发展、充分发展、平衡发展中为国家安全奠定越来越坚实的物质基础。

为此,必须超越只顾发展不问安全的发展观和只顾安全不问发展的安全观,从“国家大战略”的高度统筹发展和安全,把国家发展和国家安全统一到国家大战略中。只有这样,才会有可持续的全面发展和可持续的全面安全,才会有发展和安全的双赢。为了能够更有效地从国家大战略高度统筹统驭国家发展和国家安全,有必要在已经制定出台国家发展战略文本(即“十四五”规划)和国家安全战略文本(即《国家安全战略(2021-2025)》)的情况下,进一步考虑制定出台统筹发展和安全的国家大战略文本。

## 五、国家大战略中的“发展”和“安全”

国家大战略是“发展战略”和“安全战略”的统一,内容就是“国家发展战略”和“国家安全战略”两个方面。更重要的是,新时代国家大战略中的“发展”不仅就是“国家发展”,而且是“国家的全面发展”,特别是“人的全面发展”“国民的全面发展”;新时代国家大战略中的“安全”,不仅就是“国家安全”,而且是“国家的总体安全”,特别是“人的总体安全”“国民的总体安全”。这就是说,在把国家大战略中的“发展”和“安全”分别界定为“国家发展”和“国家安全”的同时,还必须超越把国家发展局限于经济发展或经济社会发展的传统发展观,超越把国家安全局限于政治安全或政治军事安全的传统安全观,进一步对“国家发展”和“国家安全”作出符合时代要求的更科学、更全面、更人性化的解释。只有“以人民为中心”的全面发展观,和“以人民安全为宗旨”的总体安全观,才是与新时代相适应的国家发展观和国家安全观,才能由此形成符合新时代要求的国家大战略。

如前所述,20世纪50年代开始制定“五年计划”这样的发展文本时,发展主要被理解为“经济建设”“经济发展”。从1953年开始的“一五”到1980-1985年的“六五”,我国国家发展战略文本的名称一直标明是“经济发展”。“一五”计划的全名是《中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划》,“五五”计划由于各种原因没有形成独立文本,而是包含在执行后还不断修订的《1976-1985年发展国民经济十年规划纲要》中。“六五”计划最初也是包含在《1976-1985年发展国民经济十年规划纲要》之中,但1982年11月30日五届人大五次会议上,政府总理作过关于第六个五年计划的报告,指出国民经济走上了稳步发展的健康轨道,第六个五年计划的草案已编制完毕。直到此时,国家发展战略计划的内容,依然局限于“经济发展”。

首次超越“经济发展”而加入“社会发展”的“五年计划”,是1983年着手编制、1986年“七五”第一年由全国人大正式审议批准的“七五计划”文本,这一点既体现在《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划》文本名称中“国民经济和社会发展”这种新表述上,更体现在计划文本内容中。具体来说,其内容既包括以往“五年计划”涉及的经济财政方面的内容,也包括科技、教育、人民生活、

社会保障等方面目标。在整个十大部分中,第九部分是“人民生活和社会保障”,包括人口、劳动、居民收入与消费结构、卫生和体系、社会保障事业、环境保障等六章内容;第十部分是“社会主义精神文明建设”,包括文化事业、思想政治工作、社会主义民主和法制、社会秩序等四章内容。由此,国家发展战略文本规划的“国家发展”开始向更科学、更合理、更人性、更符合时代要求的“全面发展”迈进。

一个国家的全面发展,显然不仅仅是经济的发展,也不仅仅是经济和社会的发展,而是包括经济、社会、环境、文化、政治等在内的各领域、各方面、各层级的全面发展,特别是人的全面发展、自由发展。在《1844年经济学哲学手稿》中,马克思就阐发了人的全面发展,认为“人以一种全面的方式,也就是说,作为一个完整的人,占有自己的全面的本质”。在《共产党宣言》中,马克思更是明确指出:“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的,将是这样一个联合体,在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”<sup>①</sup>作为马克思主义的研究者和继承者,习近平总书记在《之江新语》中说过:“人,本质上就是文化的人,而不是‘物化’的人;是能动的、全面的人,而不是僵化的、‘单向度’的人。”<sup>②</sup>2017年党的十九大报告,进一步把“人民美好生活需要”提升到社会主要矛盾的高度,强调“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”<sup>③</sup>。因此,无论是国家的全面发展,还是个人的全面发展,基础都是物质生活的发展,是“共同富裕”基础上的发展,但又都不仅仅是物质生活和社会生活方面的全面发展,而必须包括政治上的全面和自由发展,包括民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的发展。在社会主义新时代,作为国家大战略组成部分的国家发展战略,基础是经济社会发展,最终目标是全面发展,特别是人的全面而自由的发展。

与传统发展观是一种片面发展观相同,传统安全观也是一种片面安全观。二者的不同在于,传统发展观只讲经济发展或经济与社会发展,很少关注政治发展,而传统安全观更重视的是政治安全或政治与军事安全,对经济安全、社会安全等则重视不够。新时代中国国家大战略的构建,不仅需要克服传统发展观的片面性局限,确立“以人民为中心”的全面发展观,而且也需要克服传统安全观的片面性局限,确立“以人民安全为宗旨”的总体安全观。

自从有了国家,就有了国家安全问题。但是,在我国数千年古代历史上,在“朕即国家”的传统国家观中,国家安全不仅有意无意地被“简化”成了政治、军事等少数几个方面的安全,而且自觉不自觉地被“异化”为帝王安全、皇家安全、统治者的安全。冷战后期形成的各种非传统安全观,虽然突破了传统安全观的局限,开始关注和重视人安全、环境安全、国际区域安全等新安全问题,努力探索“共同安全”的新目标、“综合安全”的新内容、“合作安全”的新途径,但却没有把传统安全和非传统安全整合为一体,没有形成系统的安全理论和系统的国家安全理论。更重要的是,这些非传统安全观在强调个人、社会、国际区域、国际组织等作为安全主体的同时,力图消解“国家”这一传统的安全主体,从而使“国家安全”在“非传统安全观”和“安全研究”中被边缘化,甚至完全消失。

与此不同,习近平总书记2014年首次提出、后来不断发展丰富的总体国家安全观,一方面恢复了国家安全总体性、全面性、系统性的本来面貌,使国家安全思想和理论开始走向科学;另一方面恢复了国民安全在国家安全体系中的核心地位、宗旨地位、目的地位,确立了“以人民安全为宗旨”的国家安全核心价值观。在这种实现了科学与民主高度统一的总体国家安全观中,国家安全就是一个国

<sup>①</sup>马克思恩格斯.共产党宣言[A].马克思恩格斯选集:第2卷[C].北京:人民出版社,2012:422.

<sup>②</sup>习近平.文化育和谐(2005年8月16日)[EB/OL].(2014-09-18)[2022-01-30].[http://www.wenming.cn/ll\\_pd/dj/201301/t20130128\\_1048720\\_5.shtml](http://www.wenming.cn/ll_pd/dj/201301/t20130128_1048720_5.shtml).

<sup>③</sup>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[N].人民日报,2021-11-17.

家所有国民、所有领域、所有方面、所有层级安全的总和。在总体国家安全观视野下对国家安全概念的这种内容定义、范围定义,可以看作是对国家安全内涵定义(国家安全就是一个国家不受内外各方面威胁侵害的客观状态)的有益补充,从而使人们可以更全面系统地认识国家安全的范围和内容,即国家安全包括的国民安全、国土安全、经济安全、政治安全、军事安全、信息安全等一系列不同层级的构成要素,而不是指向“中国国家安全”“美国国家安全”“罗马帝国国家安全”等的国家安全外延。

从国家安全概念的这种内容定义、范围定义出发,新时代国家大战略中的“安全”就是国家安全,它既不局限于传统安全观理解的政治安全、军事安全、国土安全等,也不只是各种非传统安全观强调的人安全、资源安全、环境安全、社会安全、文化安全等等,更不应该是排斥“国家”的无主体安全或非国家主体的安全,而是以“国家”为首要安全主体的总体安全,是既包括国民安全、资源安全、生态安全、社会安全、文化安全等非传统安全问题,又包括政治安全、军事安全、国土安全等传统安全问题的总体性国家安全或国家的总体安全,特别是把国民安全、人民安全置于核心、宗旨和根本目的地位的人性化安全。这也就是说,新时代国家大战略中的“安全”,不仅是包括所有国民安全、所有领域安全、所有方面安全、所有层级安全在内的全面性国家安全、总体性国家安全,而且是以人民安全为宗旨和目的、把国民安全置于核心和首要地位的国家安全。如同国家发展的根本目的是全体国民的“共同富裕”一样,我国国家安全的根本目的就是全体国民的“共同安全”。社会主义中国国家安全的宗旨和根本目的,不仅是人民安全,而且是所有人民的“共同安全”。当代国家安全体系中的“共同安全”理念,不仅在其起源意义上指国际社会中的“国国安全”,即每个国家都有获得安全的权利,而且在其延伸的意义上指每个国家中的“人人安全”,即每个人都有获得安全的权利。“共同安全”应该是“国国安全”和“人人安全”统一,是国与国之间共同安全和人与人之间共同安全的统一。

最后需要指出的是,把国家大战略中的“安全”理解为国家的总体安全,不是国家安全概念的“泛化”和“扩大化”,更不是把国家安全变成一个什么都能往里装的“筐”,而是国家安全概念向科学和人性的回归,是新时代国家安全和国家安全战略的题中应有之义,也是国家大战略的应有之义。这就如同把“发展”理解为国家的全面发展不是“国家发展”概念的“泛化”和“扩大化”一样。事实上,只有坚持系统理念和系统思维,把“国家发展”科学地界定为“全面性国家发展”“国家的全面发展”,把“国家安全”科学地界定为“总体性国家安全”“国家的总体安全”,确立符合新时代要求的“大发展”和“大安全”理念,才能使“国家大战略”成为名副其实的“大战略”。

[责任编辑:戴庆瑄]