

· 观察与思考 ·

# 十四大以来中共中央关于国家安全的论述与决定

刘跃进

(国际关系学院, 北京 100091)

**摘要:** 1992年以来,在党的十四大到党的十七大报告中,中共中央对国家安全的认识不断拓展和深化,从国际扩展到国内,从传统安全领域扩展到了非传统安全领域。在倡导以“互信、互利、平等、协作”为核心的“国际安全观”的同时,越来越重视“公平、正义、法治、民主”为核心内容的“国内安全观”,并决定“针对传统安全威胁和非传统安全威胁的因素相互交织的新情况,增强国家安全意识,完善国家安全战略”,“抓紧构建”和“健全”“维护国家安全的科学、协调、高效的工作机制”,从而形成了一种统领国际与国内两个大局、兼顾传统与非传统两个方面的全面系统的新安全观。

**关键词:** 国家安全; 中国共产党; 非传统安全领域; 国家安全战略

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1002-0519(2010)02-0090-05

## 一、党的十四大报告中的传统安全观念

1992年,在十四大会议上,中国共产党首次在其全国代表大会报告中使用“国家安全”一词,同时还多处使用“安全”一词。党的十四大报告第二部分“九十年代改革和建设的主要任务”中的第十方面任务“加强军队建设”,对“安全”和“国家安全”作了集中论述:“必须始终不渝地坚持党对军队的绝对领导,必须按照邓小平同志关于新时期军队建设的思想,走有中国特色的精兵之路……要进一步加强人民武装警察部队和公安、安全等部门的建设,更加有力地维护国家安全和社会稳定。”

在这一段表述中,“安全”一词出现了4次,其中一次是“国家安全”。这也是“安全”和“国家安全”在整个报告中出现的次数。中共中央虽然由此开始以公开文本讨论“国家安全”这一长期处于秘密状态的“高阶政治”问题,但依然把军事和政治作为国家安全的主要内容,甚至无形中把“国家安全”等同于军事安全问题和政治安全问题。用今天的视角来看,这

其实体现了一种传统的安全观。此后不久,中共中央不仅更多地公开论述“国家安全”,而且开始把一些非传统安全问题纳入自己的安全视野中,而不像过去那样只是在军队建设、国际形势、对外关系等部分才论及“国家安全”。

二、非传统安全问题在党的十五大报告中的初现与党的十四大报告只是在有关“军队建设”中提到“安全”和“国家安全”不同,党的十五大报告中六次提到“安全”(包括三处“国家安全”)时,则是分散在报告的不同部分,且有一些方面涉及到非传统安全问题。

党的十五大报告第一处提到“国家安全”是在第二部分“过去五年的工作”中,具体是在论述军队建设成就时指出:“在保卫国家安全、维护祖国统一和参加国家经济建设、完成抢险救灾等任务中,人民军队作出了重要贡献。”接着,在第七部分中的“文化建设”后,又用一段文字论述军队建设,其中两处出现“国家安全”一词。这段原文中的两处“国家安全”

收稿日期: 2010-02-22

作者简介: 刘跃进(1959-),男,教授,硕士,国际关系学院国家安全学教研中心主任,《国际关系学院学报》主编,主要从事国家安全问题研究。

是:“在讲了经济、政治和文化任务之后,这里要专门讲一讲国防和军队建设。加强国防和军队建设,是国家安全和现代化建设的基本保证……继续加强中国人民武装警察部队和公安、国家安全等部门的建设。”值得注意的是,这是继十四大后,在党的全国代表大会报告中第二次提到国家安全部门,而且与党的十四大报告笼统说“安全”部门不同,这里更准确地表述成了“国家安全”部门。

报告中另外三处提到“安全”的地方是:在第五部分“经济体制改革和经济发展战略”的第七个方面“努力提高对外开放水平”中,要求“正确处理对外开放同独立自主、自力更生的关系,维护国家经济安全”;在第六部分“政治体制改革和民主法制建设”的第五个方面“维护安定团结”中,讲到“搞好社会治安,是关系人民群众生命财产安全和改革、发展、稳定的大事”;在第九部分“国际形势和对外政策”中,报告指出:“扩大军事集团、加强军事同盟,无助于维护和平、保障安全”。

由此可见,党的十五大报告虽然仍把“安全”和“国家安全”问题主要放在“军事”中进行论述,但已经开始超越军事和政治,进入经济和社会领域。报告论及的“国家经济安全”、“人民生命财产安全”、“国际”“安全”等,都是一些非传统的安全领域。这说明,“冷战”结束后世界范围内的安全观变化,已经开始影响到中国共产党;中国共产党也开始更新自己的国家安全观念,开始关注经济安全、国民安全等非传统安全问题。

事实上,党的十五大报告不仅使用了“国家经济安全”和“人民群众生命财产安全”这样的术语,而且对相关的非传统安全问题也提出了相应的观点和对策。报告一方面要求“更好地利用国内国外两个市场、两种资源”;另一方面要求“完善和实施涉外经济贸易的法律法规”,“正确处理对外开放同独立自主、自力更生的关系,维护国家经济安全”。非常明显,中国共产党已经认识到,在经济全球化时代,经济开放必然带来相应的风险。而这些经济风险将不仅仅影响个别企业,还可能损害整个国家经济体系和国家经济安全。在这种情况下,通过完善立法来化解经济风险,维护国家经济安全,对整个国家安全来说就成为一项非常重要的非传统的安全战略和任务。当然,在

报告中体现的这种非传统安全意识只是初步的,还没有明确化、系统化。

其实,当时的中国社会,包括学术界,都还没有形成明确系统的非传统安全观念和理论。虽然中国政府从1996年就已经开始对“新安全观”进行探索,但并没有形成系统的理论。1999年3月,江泽民同志在日内瓦裁军谈判会议上第一次明确提出:“新安全观的核心,应该是互信、互利、平等、合作”。2001年7月1日,在纪念中国共产党成立80周年大会上的讲话中把“合作”改为“协作”,提出“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”。这意味着中国政府开始自觉地确立一种新的安全观。2002年7月31日,在斯里巴加湾市召开的东盟地区论坛外长会议上,中国代表团发表了《中国关于新安全观的立场文件》,全面系统地阐述了中国在新形势下的安全观念和政策主张,这标志中国政府更为系统的新安全观的正式形成。2002年11月,这种新安全观便出现在党的十六大报告中。

三、党的十六大报告综合“传统”与“非传统”的新安全观

党的十六大报告虽然只有三处提到“国家安全”,但有11处提到“安全”一词。这是首次在党的全国代表大会上论述以“互信、互利、平等、协作”为核心的“新安全观”。同时,在论及“安全构成”时,超越了军事国防,再次强调“国家经济安全”问题;在论及“安全威胁”时,超越了“传统”安全威胁,注意到“非传统”的安全威胁,并且强调传统安全威胁与非传统安全威胁的相互交织。

具体来说,在总结“过去五年的工作和十三年来的基本经验”时,报告认为:“我们从容应对一系列关系我国主权和安全的国际突发事件”,“始终把国家的主权和安全放在第一位”;在论述“经济建设和经济体制改革”时,报告强调:“关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等,由中央政府代表国家履行出资人职责”,特别是“在扩大对外开放中,要十分注意维护国家经济安全”;在讲到“政治建设和政治体制改革”时,报告要求:“加强国家安全工作,警惕国际国内敌对势力的渗透、颠覆和分裂活动”;在“国防和军队建设”部分,报告指出:“建立巩固的国防是我国现代化建设的战略任务,

是维护国家安全统一和全面建设小康社会的重要保障”;更重要的是,在论述“国际形势和对外工作”时,报告认为:“影响和平与发展的不确定因素在增加”,“传统安全威胁和非传统安全威胁的因素相互交织,恐怖主义危害上升”,强调“安全上应相互信任,共同维护,树立互信、互利、平等和协作的新安全观,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。”

党的十六大报告已经明确扬弃了把安全问题局限于军事和政治的传统安全观,形成了一种既包括传统的军事安全、政治安全,又包括非传统的经济安全、应对恐怖主义威胁等在内的综合安全观,以及强调“互信、互利、平等、协作”的国际安全观。

#### 四、《能力决定》对国家安全的集中论述

2004年召开的党的十六届四中全会通过了一个决定,对国家安全问题作了前所未有的、更集中更全面的论述。这就是《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》(本文简称《能力决定》)。

出台于2004年9月的《能力决定》共16次提到“安全”一词,其中四次是“国家安全”,同时还依次出现了“公共安全”、“人民生命财产安全”、“新安全观”、“传统安全威胁”、“非传统安全威胁”、“国家安全意识”、“国家安全战略”、国家安全“工作机制”、“政治安全”、“经济安全”、“文化安全”、“信息安全”、“国防安全”等术语,而这些术语中的“公共安全”、“国家安全意识”、“国家安全战略”、国家安全“工作机制”、“文化安全”、“信息安全”等,都是在以前党的全国代表大会报告中没有出现过的。

《能力决定》中最值得关注的是第八部分“坚持独立自主的和平外交政策,不断提高应对国际局势和处理国际事务的能力”对国家安全前所未有的集中论述:“始终把国家主权和安全放在第一位,坚决维护国家安全。针对传统安全威胁和非传统安全威胁的因素相互交织的新情况,增强国家安全意识,完善国家安全战略,抓紧构建维护国家安全的科学、协调、高效的工作机制。坚决防范和打击各种敌对势力的渗透、颠覆和分裂活动,有效防范和应对来自国际经济领域的各种风险,确保国家的政治安全、经济安全、文化安全和信息安全。”

对国家安全的这段集中论述,不仅在党的文件中

前所未有的,而且至今仍是对国家安全问题最集中最完善的论述。它揭示了当前我国在“安全威胁”、“安全内容”和“安全保障”三个层次上存在的问题和应采取的战略措施。

第一,通过“传统安全威胁和非传统安全威胁的因素相互交织”,以及“坚决防范和打击各种敌对势力的渗透、颠覆和分裂活动,有效防范和应对来自国际经济领域的各种风险”的表述,具体说明了当前所面临的“安全威胁”既有传统因素,也有非传统因素。

第二,通过“确保国家的政治安全、经济安全、文化安全和信息安全”这样的表述,具体说明了当前的“安全内容”既包括“政治安全”、“经济安全”(以及《能力决定》后面提到的“国防安全”)等传统要素,也包括“文化安全”、“信息安全”等非传统安全要素。

第三,通过“增强国家安全意识,完善国家安全战略,抓紧构建维护国家安全的科学、协调、高效的工作机制”,“坚决防范和打击各种敌对势力的渗透、颠覆和分裂活动,有效防范和应对来自国际经济领域的各种风险”的表述,具体说明了我国在“安全保障”方面需要做好哪些方面的工作,其中既包括“增强国家安全意识”、“完善国家安全战略”、“抓紧构建维护国家安全的科学、协调、高效的工作机制”这三个战略性措施,也包括“坚决防范和打击各种敌对势力的渗透、颠覆和分裂活动”和“有效防范和应对来自国际经济领域的各种风险”这两项具体工作。

#### 五、《和谐决定》对《能力决定》安全论述的完善

《能力决定》中有关国家安全的系统论述,同样出现在2006年10月11日党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(本文简称《和谐决定》)中。

《和谐决定》的这段集中系统论述是:“加强国家安全工作和国防建设,保障国家稳定安全……坚定不移地捍卫国家安全统一和领土完整。”

虽然在国家安全的总体思路上,《和谐决定》与《能力决定》并无太大区别,但个别表述的变化还是值得深入研究。例如,《能力决定》提出的“抓紧构建维护国家安全的科学、协调、高效的工作机制”,在《和谐决定》中变成了“健全科学、协调、高效的工作机制”,而这种由“抓紧构建”到“健全”的表述变化,已经暗示原来需要“抓紧构建”的国家安全工作机

制,当时已经形成和存在,接下来的任务是如何“健全”的问题。这其实是对《能力决定》相关表述的完善。

从词频统计看,与《能力决定》中16次提到“安全”(包括四处“国家安全”)相比,《和谐决定》24次出现“安全”,其中五次是“国家安全”。除上述一段表述中的四个“国家安全”外,另一处表述是:“敌对势力的渗透破坏活动危及国家安全和社会稳定。”

在关于构建和谐社会的决定中,如此多方面地系统地论述国家安全问题,表明中共中央对“社会和谐”与“国家安全”的相关性有着深刻的认识,也表明非传统的安全观念和思维已经在中国共产党人的思想中深深扎下了根。

#### 六、国家安全集中于“民生”部分的十七大报告

2004年《能力决定》和2006年《和谐决定》对国家安全的集中论述,在2007年10月的党的十七大报告中,被分解在不同部分作了分别阐述。在这一题为《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》的报告中,“国家安全”一词出现的次数,由党的十五大和十六大报告中的3次、《能力决定》中的4次,上升到5次,与《和谐决定》中出现的次数持平;“安全”一词出现的次数,也由十五大报告的6次、十六大报告的14次、《能力决定》的16次,上升到23次,比《和谐决定》中的24次少了1次。

党的十七大报告与以往的一个重要区别是,既没有把国家安全的整体论述放在军队国防建设部分,也没有将其放在国际关系和对外政策部分,而是放在了第八部分“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的第六个方面“完善社会管理,维护社会安定团结”中,具体内容是:“完善国家安全战略,健全国家安全体制,高度警惕和坚决防范各种分裂、渗透、颠覆活动,切实维护国家安全。”这一变化,说明中共中央已经认识到,对当前的中国来说,国家安全的重点不在外部,也不是军事问题,而是我国内部存在的各种社会问题,以及如何有效化解这些社会问题。

此外,在第九部分“开创国防和军队现代化建设新局面”中,也提到了“国家安全”,指出“必须站在国家安全和发展战略全局的高度,统筹经济建设和国防建设,在全面建设小康社会进程中实现富国和强军的

统一”;“加强人民武装警察部队建设,更好履行维护国家安全和社会稳定、保障人民安居乐业的职责使命。”同时,在继续强调“传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织”情况下,报告还广泛地论及了“国家粮食安全”、“农产品质量安全”、“食品药品安全”、“人民生命财产安全”以及经济、金融、生产、发展等方面的安全问题。这一情况表明,中共中央既把军事问题作为当代国家安全的重要内容不断予以强调,又已经充分认识到各种非传统安全问题在整个国家安全系统中的重要地位,已经决定通过各方面的具体工作来解决这些问题,以保障整个国家安全。

#### 七、把“三农”问题与国家安全挂钩的《农村决定》

讨论“中共中央关于国家安全的决定”,除要关注2004年的《能力决定》和2006年《和谐决定》外,还需关注2008年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》(本文简称《农村决定》)。

这份2008年10月12日由党的十七届三中全会通过的关于农村改革的决定,事实上也是一份有关“粮食安全”的决定。《农村决定》关于“国家粮食安全”的论述,特别是关于粮食安全对国家安全的重要性的认识,与近年来中国学术界在非传统安全领域中对粮食安全问题的研究和关注具有很高的一致性。

过去,中共中央关于农业、农村、农民问题的各种决议和决定,很少与“国家安全”挂钩,也很少出现“安全”二字,但在这一《农村决定》中,“安全”一词却出现了19次之多,其中“粮食安全”就出现了7次,“国家粮食安全”出现了5次,还出现了1次“国家安全”。

《农村决定》关于国家安全的论述,是与农业发展特别是粮食问题相联系的,具体表述是:“必须巩固和加强农业基础地位……为推动经济发展、促进社会和谐、维护国家安全奠定坚实基础。”

在其他两处论述了国家粮食安全面临的严重挑战之后,《农村决定》集中提出了确保粮食安全的对策,指出要“确保国家粮食安全。粮食安全任何时候都不能放松,必须长抓不懈。加快构建供给稳定、储备充足、调控有力、运转高效的粮食安全保障体系。把发展粮食生产放在现代农业建设的首位,稳定播种面积,优化品种结构,提高单产水平,不断增强综合生

产能力。各地区都要明确和落实粮食发展目标,强化扶持政策,落实储备任务,分担国家粮食安全责任。”

同时,《农村决定》还论述了农村的金融安全、生产安全、医疗安全、饮水安全、农产品质量安全、外资并购境内涉农企业安全审查机制等问题,因而完全可以被看做是中共中央有关“三农”与非传统安全问题的决定。

总之,党的十四大以来,中共中央对国家安全的认识一直在不断拓展和深化,从重国际转变为重国内,由传统安全领域扩展到了非传统安全领域,并决定“针对传统安全威胁和非传统安全威胁的因素相互交织的新情况,增强国家安全意识,完善国家安全战略”,“抓紧构建”和“健全”“维护国家安全的科学、协调、高效的工作机制”,而且努力把把这些重大的国家安全决策落实到包括“执政党能力建设”、“和谐社会构建”、“农村改革发展”等在内的各项具体工作中。这说明,中国共产党并非只重视和倡导以“互信、互利、平等、协作”为核心的“国际安全观”,而是越来越重视和倡导一种以“公平、正义、法治、民主”为核心内容的“国内安全观”。这才是一种统领国际与国内两个大局、兼顾传统与非传统两个方面的全面系统的新安全观。这样的认识和决策,对于在全球化时代日益复杂化和多样化的安全形势下,有效保障我国国家安全,具有重要的战略意义和指导作用。

## 参考文献:

- [1] 中国共产党历次全国代表大会数据库 [DB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/index.html>
- [2] 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 [M]. 北京: 人民出版社, 1992.
- [3] 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 [M]. 北京: 人民出版社, 1997.
- [4] 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 [M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [5] 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定 [M]. 北京: 人民出版社, 2004.
- [6] 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定 [M]. 北京: 人民出版社, 2006.
- [7] 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 [M]. 北京: 人民出版社, 2007.
- [8] 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定 [M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [9] 刘国新. 中国新安全观的形成及实践 [J]. 思想理论教育导刊, 2006 (1): 63-69.
- [10] 赵晓春. 2008年中国国家安全概览 [M]. 北京: 时事出版社, 2009.

责任编辑: 杨 东

## Exposition and Decisions on State Security by CPC Central Committee since the 14th Party Congress

LU Yue-jin

(University of International Relations Beijing 100091, China)

**Abstract** Since 1992 in the Reports of 14th to 17th Party Congress, the CPC Central Committee has constantly developed its understanding of state security, from international to domestic, from traditional to non-traditional security areas. While promoting the "international security outlook" of "mutual trust, mutual benefit, equity and cooperation", the "domestic security outlook" of "equity, justice, legislation and democracy" has been paid more and more attention. Also it has been decided to "pay close attention to establish and improve the scientific, coordinating and effective mechanism of safeguarding the state security", thus constituting a comprehensive and systematic new outlook of security which considers both international and domestic situation, and involves both traditional and non-traditional aspects.

**Keywords** state security; the CPC; non-traditional security areas; state security strategy