

政治安全的内容及 在国家安全体系中的地位*

刘跃进

【内容提要】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。包括国家政治权力归属在内的“权属问题”是国家安全的根本问题，“国家权属安全”是国家政治安全的核心。在内含“人民主权”观念的社会主义国体中，政治安全最核心的内容是全体国民政治权利的安全。在国家政治制度和国家政治思想不适应社会发展和国民需要时，特别是在国民具有变革现存政治制度和政治思想的普遍要求时，政治变革便成为国家政治安全和整个国家安全的重要条件和保障，从而也成为国家政治安全和整个国家安全的重要内容和构成要素。虽说政治安全是国家安全的本质，经济安全是国家安全的基础，但在社会主义民主政治条件下，只有国民安全才是国家安全及其所包括的政治安全的核心，是包括政治安全活动在内的一切国家安全活动的根本目的。

【关键词】国家安全；政治安全；人民主权；国家安全体系；政治变革

【作者简介】刘跃进，国际关系学院公共管理系教授（北京 邮编：100091）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2016.06.001

【中图分类号】D815.5 【文献标识码】A 【文章编号】2095-574X（2016）06-0003-19

* 本文是作者参加的国家社会科学基金项目“‘十二五’时期影响国家政治稳定因素研究”（项目编号：11BZZ017）的阶段性研究成果。作者感谢《国际安全研究》匿名审稿人的审稿意见，文责自负。

一 多主体的政治与多主体的政治安全

政治由国家而生，国家是其最初主体。政治主体处于不断演变之中，它既是政治的附着体，又是政治的施动者。作为附着体，政治主体包括国家及各种与国家事务相关的非国家行为体。这些附着体，同时也是政治的施动者和行为体。

（一）政治主体是政治的附着体和施动者

虽然古代汉语中存有“政治”一词，如《尚书·毕命》有“道洽政治，泽润生民”的语句，《周礼·地官·遂人》也有“掌其政治禁令”的说法，但这并不是现代政治学和政治实践意义上的“政治”，其含义也不完全等同于现代汉语中的“政治”。现代汉语中的“政治”一词，是近代翻译西方语言文字时形成的一个新术语，最初源于日本人翻译西方语言时用汉字创造的“政治”一词。后来中国人翻译英文 politics 一词，采用的也是这一译法，从而形成了现代汉语中的“政治”。西方语言中的“政治”一词，起初是指城邦公民参与统治、管理各种公共生活的行为。时至今日，政治的内容和形式都发生许多变化，但无论怎么变化，政治都是以国家为起点和归宿的。因此，政治就是以国家为缘起和归宿的公共事务管理。

但是，以国家为缘起和归宿的政治，其涉及的社会领域却不限于国家，而是在空间范围的“扩大”和“缩小”两个方向上，分别适用于国家之上的“世界”或“全球”这一主体，从而形成了“世界政治”和“全球政治”（与“国际政治”不同）以及国家之下的“地方”和“国民”个体这样的主体，从而形成了“地方政治”“公民政治”这样的术语。这就是说，政治由国家而生，但在其发展过程中已经不再完全依附于国家这一原生母体和最初主体，而逐渐可以附着于各种非国家的主体之上。当今世界不断出现的各种超国家的和国家内部的非政府组织，大多都与国家相关，因而有政治性，从而在不同程度上成为事实上的政治主体。

政治主体既是政治的附着体或载体，又是政治的施动者。作为附着体，政治主体包括国家及各种与国家事务相关的非国家行为体。这些附着体，同时也是政治的施动者，是政治的行为体，是行为体意义上的政治主体。

（二）政治主体的演变

自有国家以来，政治主体就处于不断演变之中。在“家天下”“朕即国家”的时代，政治主体只是独裁的君王及由其特许的不同等级的官僚与相应机构。中

国古代“帝”“官”“吏”“民”的区别，就在于皇帝进行政治独裁决策，官员执行皇帝政治决策（有时可以“谏”的形式提出参谋性意见），“皂吏”充当差役和打手，“草民”则是被治理的对象。在这种情况下，政治的主体是皇帝，政治的中介或二等主体是各级官吏，而普通国民只是政治的客体，政治的对象，不能成为行为体意义上的政治主体。

在资产阶级民主革命的过程中，原来作为普通国民的资产阶级开始要求政治权力，要求参与国家政治。但是，他们的要求凭借的不仅是自己的力量，还有无产阶级的力量，因而结果就使全体国民在名义上都有权参与国家政治，都成了政治的主体和政治行为体。所有的国民也由此取得了“公民”的身份，成了具有政治权利（包括政治权力）的“公民”，而不再是没有政治权利的“臣民”。公民社会由此而生。

在共产主义运动中以及社会主义理想中，普通国民被设计为与权贵阶层平等的“公民”或“人民”，是管理国家的政治主体。虽然后来的实践和现实与先驱们的理想设计相去甚远，但令人失望的现实不足以成为否定理想的根据，问题是要为实现理想找到以往没有找到的合理路径和恰当程序。如果做到这一点，普通国民作为公民就不仅仅在法律规定和名义上是政治主体，而且实际上也会真正成为政治主体。《中华人民共和国宪法》明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”。^①由此，中国国民具有了作为政治主体的最高法律根据，不应再是被统治的政治客体，因而也就不应是一般的国民，而应成为拥有包括政治权力在内的完整政治权利的公民。

在公民社会中，不仅每个国民都应依法（无论是天地自然之法还是国家政府约法）拥有不可剥夺的政治权利和某种政治权力，而且都需要通过合理合法有效有序的法治程序充分行使其政治权利和权力，从而成为名副其实的国家主人和政治主体。同时，国民还有权通过各种形式组成各种不同的团体（包括政党），并以不同的组织形式更有力、更有效地行使自己的政治权利甚至权力，参与国家事务管理，这就使各种社会性和政治性团体成为国家政治的合法主体。当然，国民还可以通过一定的形式和程序“委托”专职人员组建专职机构来专门管理国家事务，从而使这些人和机构成为专门化的政治主体。

总之，传统的政治主体是国家元首、政府首脑、政府官员以及相应的政府机

^① 《中华人民共和国宪法·总纲》，中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/node_505.htm。

构，而当代民主社会中的政治主体则应是全体国民以及由国民直接组成的各种政治组织和社会组织。根据权力递减顺序排列，现代政治主体首先是全体国民，其次是国民组成的所有政治组织（包括政党），再次是国民组成的各种社会组织（包括各种非政府组织），最后是由全体国民通过各种形式推举的国家元首、政府首脑、国家官员和政府机构。

但是，当代世界的政治主体不仅包括国家内部的全体国民、政治组织、政府机构和各级官员，而且包括全世界的民众以及各种超国家的政治组织、政治机构、政治人物。

因此，当代世界的政治主体不是单一的，而是多样的。对于这些多样性的政治主体，人们可以根据各方面的不同需要，对其做出不同层次、不同类型、不同特色的划分。例如，根据自然人与法人的不同，就可以把政治主体分为自然人主体和法人主体（如政党）。

（三）政治主体有各自不同的政治安全需要

不同的政治主体常常具有不同的政治观念、政治意识、政治诉求和政治活动，同时也常常具有不同的政治安全需要、政治安全状态和政治安全手段。因此，政治安全的外延并不局限于“国家政治安全”，并不必然是指国家的政治安全，而完全可能指政党的政治安全甚至某个政党的政治安全，也完全可能是指国际性政治组织的安全甚至某个具体的国际政治组织的安全，当然还可以指个人的政治安全甚至某个人的政治安全。个人政治权利的安全，就是个人政治安全的重要内容。

不同类型不同层次的政治主体，都有各自的政治安全需要，也都是在学理上不可忽略的政治安全主体，这就在“主体”的角度上，使政治安全的外延超越国家政治安全而延伸到所有不同政治主体的政治安全上去了，这就是政治安全的多主体性。由此，人们可以根据政治主体的不同，把政治安全分为世界政治安全、国际政治安全、地区政治安全、国家政治安全、个人政治安全、国民政治安全、政党政治安全、城市政治安全和乡村政治安全等。如果从历史上看，当然还有皇家政治安全、朝廷政治安全等。这样一来，“国家政治安全”就成为对政治安全这一概念进行逻辑划分而形成的一个“种概念”。这些不同主体的政治安全，可以说是政治安全的不同类型构成或不同外延。

二 国家政治安全及其内容构成

虽然政治安全根据主体不同可以划分出如上的不同类型，而且当前非传统的

“安全研究”已经不局限于“国家”这一传统主体，但是在提到“政治安全”时，如果没有特殊说明，人们还是把其作为“国家政治安全”来看待，把其看作是“国家政治安全”的同义词，这就如同在政治论域中提到“安全”时，人们通常把其等同于“国家安全”一样。在下面的论述中，为了行文简洁，我们有时也把“国家政治安全”简化为“政治安全”来表述。

（一）国家政治安全的含义

中国学者对政治安全的学术探讨始于20世纪90年代。1999年，杨建英教授首先从政治稳定的角度界定了政治安全，认为“政治安全的核心内容就是维护国家的政治稳定，其中包括政治制度的稳定、国家的统一、社会的安定等等”。^①2001年，梁艳菊和宋晓梅给政治安全下了一个比较长的定义，认为政治安全是“国家政治体系具有对社会矛盾的变迁演化的调适功能，能在社会内外矛盾发生、发展和解决过程中，保持原有基本结构和基本性质，及时有效地解决社会问题，消除不安定因素，防止政治动乱，保证政治运行的秩序性、规范性和连续性。”^②作者同时强调：“政治安全是政治稳定和政治发展的动态平衡和良性互动”。^③在2004年出版的《国家安全学》教材中，杨建英教授吸取了当时的一些研究成果，认为“国家政治安全就是国家政治发展与政治稳定的良性互动和动态平衡”。^④此后，随着政治安全研究的深入，人们对政治安全的概念及其定义的探讨也在不断深入。但是，根据我们对于“安全”概念的理解和界定以及近年来我们对安全价值的研究（主要是把“安全”与“好的”加以区分，认为“安全并非总是好的”），现在给出这样一个定义：国家政治安全就是国家在政治方面免于国家内外和政治内外各种因素侵害和威胁的客观状态。

在这个定义中，包含了如下几层含义。

第一，国家政治安全的“主体”是国家。如前所述，政治和政治安全的主体不局限于国家，在国家之外还有其他的主体，但是对于国家政治安全来说，其主体就只能是国家，而不包括其他的政治主体。当然，这个国家并非只是某些国际

① 杨建英：《政治制度安全：国家安全的核心》，载《国家安全通讯》，1999年第12期，第32页。

② 梁艳菊、宋晓梅：《论政治安全与政治稳定、政治发展的关系》，载《内蒙古社会科学（汉文版）》，2001年第6期，第2页。

③ 梁艳菊、宋晓梅：《论政治安全与政治稳定、政治发展的关系》，载《内蒙古社会科学（汉文版）》，2001年第6期，第2页。

④ 刘跃进：《国家安全学》，北京：中国政法大学出版社2004年版，第109页。

政治理论或国际关系理论中所说的“民族国家”，而是古今中外一切国家，其中既包括当前人们所说的主权国家、民族国家等，也包括古代的诸侯国、城邦国、帝国、王国等等。这一观点，同样适合于“国家利益”“国家安全”“国际关系”“国际政治”等概念中的“国家”。西方语言中把“国际关系”“国际政治”“国家利益”“国家安全”等概念和理论中的“国家”界定为“民族国家”，本质上缺乏科学研究要求的普遍性，无法涉及古代社会的各种不同形式的国家。^① 这一点，是我们在中国汉语体系中研究国际关系、国际政治、国家利益和国家安全时必须解决的一个基本理论问题。

第二，国家政治安全的“方面”是政治。无论是在“国家政治安全”中，还是在一般的“政治安全”中，政治都不是安全的主体，而是安全的一个方面。当人们提到“国家安全”“世界安全”时，指的是不同安全主体的安全，而当人们说“政治安全”“经济安全”时，虽然在直接表述中省略了安全主体，但事实上说的是不同安全主体的某个方面的安全。这就如同我们说“心脏安全”“肢体安全”时，“心脏”“肢体”只是“人”这一主体不同方面的安全，而不是心脏、肢体等等作为安全主体的安全。

第三，国家政治安全既是国家安全不同构成要素中的一个重要构成要素，又是因主体不同而形成的不同政治安全中的一个特定类型。在当代国家安全理论中，国家安全根据其内容的不同被划分为政治安全、军事安全、主权安全、文化安全和信息安全等不同的构成要素，其中政治安全就是国家安全的一个原生要素、伴生要素、传统要素，也是几千年来传统安全观一直给予高度重视的要素。因此，国家政治安全首先是国家安全的构成要素之一。但是，在政治安全因其主体不同而划分为世界政治安全、国家政治安全、政党政治安全等不同类型时，国家政治安全又是其中最重要的一类。

第四，国家政治安全既需要排除国家内部和国家外部各种因素的侵害和威胁，也需要排除政治之内和政治之外各种因素的侵害和威胁。国家政治安全既涉及国家的内外问题，也涉及政治的内外问题。就“国家内外”而言，国家政治安全既会受到包括政府治理、政治生态、执政党执政能力等在内的国内政治因素的影响，又会受到时代主题、世界格局等国际政治形势的影响，因而国家政治安全本身必然是排除了国内国外两方面不利因素的威胁和危害的状态。就“政治内外”而言，

^① 刘跃进：《国家安全中的“国家”概念》，载《国际论坛》，2013年第1期，第49-53页。

不仅各种政治因素会直接影响国家的政治安全，而且各种非政治因素也会影响到国家的政治安全，因而国家政治安全本身还必然是既排除了各种不利的政治因素的危害又排除了各种不利的非政治因素的危害的状态。

第五，国家政治安全既需要免于各种即时即体发生的侵害，也需要免于各种非即时即体发生的威胁。这就是说，那些现行的且已经直接作用到主体的各种侵害，是对主体安全的破坏，因而是主体安全需要免除的，而那些非现行的、非已经直接作用到主体的各种威胁，也是对主体安全的破坏，因而主体安全既要免除现行即体的侵害，也要免除非现行即体的威胁，而且后一方面正是“安全”这一概念的特殊内容，是“安全”与“和平”的区别之所在。没有即时即体的战争，就是和平。哪怕这时还存在着各种非即时即体的威胁，存在着各种潜在的、未来的、对其他主体的战争，这种对特定主体来说没有战争的状态也是和平。但是，这种没有即时即体战争但依然具有战争可能性的状态，却不是安全。

第六，“国家政治安全”这一概念反映的是一种客观状态，而不包括为了保持这种状态而采取的措施、开展的行动、建立的机构，也不包括人们对这种客观状态的感觉、认知、评价等主观意识。依据政治主体的多样性而把政治安全分为人类政治安全、个体政治安全、国家政治安全、国民政治安全、皇家政治安全、朝廷政治安全、政府政治安全、政党政治安全等，是一种逻辑上的根据概念外延特征而进行的划分，得到的是“政治安全”这一属概念下的不同种概念。但是，在进一步研究政治安全时，特别是具体研究上述某类或某种主体的政治安全时，则需要进一步根据不同主体的不同构成、不同特点等进行其他方面的划分。在研究国家政治安全时，就需要根据国家政治的构成对国家政治安全进行内容或结构上的划分，以便深化对国家政治安全问题的认识和研究。在这个划分和分析的过程中，可能形成许多政治安全领域的特殊问题和特殊概念，如政治安全组织、政治安全行动、政治安全措施、政治安全手段、政治安全感、政治安全观、政治安全思想、政治安全理论等。这些不同问题和不同概念，对深化政治安全研究是必不可少的。但是，政治安全的这些不同方面的内容，并不是政治安全本身，不能直接把它们放在政治安全概念之中，而必须明确地以其他相应的概念概括之、认识之。否则，我们得到的只能是一锅粥似的混沌的政治安全画面，而不可能是清晰的政治安全认识，更不可能是具有严密概念体系的政治安全理论和政治安全学。总之，政治安全涉及的各方面内容，并不是政治安全本身的内容，而是政治安全领域的内容，它们虽然都是政治安全理论或政治安全学必须研究的问题，是政治

安全理论或政治安全学的内容，但却不是政治安全这一概念的内涵和外延。分清这一点，不仅对科学认识和把握政治安全概念非常重要，而且对认识和把握国家安全以及其他许多相应概念也非常重要，因而具有重要的方法论意义。

第七，国家政治安全并非总是好的。在国家安全研究甚至更广泛的安全研究中，人们总是自觉不自觉地把“安全”与“好的”画等号，认定“安全就是好的”，从而总是从“好的”方面即肯定性方面来给“安全”及不同主体的安全下定义。然而事实上，“安全并非总是好的”。试想，如果物种总是安全，那么自然界便没有进化，没有新物种形成，这肯定不好。再有，一个反动的或反人类的政权如果长期处于安全之中，那么对身处其中的国民和整个人类来说就是悲剧，因而不是好的。相反，或者通过改良，或者通过改革，或者通过革命，使反动的或反人类的政权变得不安全，及至最后使其消失，对于处于这种政权下的人民以及整个人类，都是幸事而非不幸，因而是“好的”而非“不好”。这样一来，在理论上就有了与“安全并非总是好的”相应的另一个结论：“不安全并非总是坏的。”一个人因病需要动手术，而手术总是面对各种风险，因而存在各种不安全的隐患，但这种不安全对病人来说总体上无疑是好的。事实上，还有更多例证可以支持我们对安全价值的这种认识。在这种情况下，定义“安全”时，就不应硬把“好的”定义在“安全”之中，而应根据“安全”的本来含义，在“价值中性”的情况下，把其看作是免于危险的一种客观状态，或者更具体地把其看作是免于内外各方面威胁和危害的客观状态。上述关于“国家政治安全”的定义，便包含了这种“安全价值中性”的观念。至于这种安全是好的还是坏的，则要根据具体情况进行分析判断。

（二）国家政治安全的构成

对于国家政治安全，从内容上既可以根据国家的构成来划分，也可以根据政治的构成来划分。在此，我们根据政治的构成对国家政治安全进行划分。

根据马克思主义哲学唯物史观，阶级社会从结构上可分为经济基础和上层建筑两个部分，其中的上层建筑是指建立在一定经济基础之上的社会意识形态以及相应的政治法律制度、组织和设施的总和。据此，上层建筑一般被分为政治上层建筑和思想上层建筑两个部分，而思想上层建筑中的意识形态，既包括政治性内容，也存在着非政治性内容，其中的政治性内容主要是指政治思想、法律思想等。据此，国家政治安全可以分为国家政治制度安全和国家政治思想安全两大部分。但是，政治不仅包括思想和制度，而且还包括了活动，甚至可以说政治活动才是

政治的本质所在，政治制度和政治思想都是为政治活动（政治实践）服务的。如此看来，国家政治安全在内容上也就包括了三个部分，即国家政治思想安全、国家政治制度安全、国家政治活动安全。

在国家安全研究领域，国家政治思想安全通常被放在“国家意识形态安全”这样一个更大的范围内来讨论，人们经常用的一个术语是“国家意识形态安全”而不是“国家政治思想安全”。但是众所周知，“意识形态”本身既包括“政治性意识形态”，也包括“文化性意识形态”，其中的“文化意识形态安全”并不属于“政治安全”，而应被恰当地归到“文化安全”之中。因此，在讨论国家政治安全时，不宜笼统来讲“国家意识形态安全”，最好能够使用更为严格的“国家政治思想安全”一词。当然，在不太严格的意义上，或者是由于文字简洁和论述方面的需要，人们也可以使用“国家意识形态安全”或“意识形态安全”一词来讨论“国家政治思想安全”这个问题。这样做时，理论的科学性就会降低。由于不同时代的政治思想是不断发展进步的，因而政治思想安全并不意味着政治思想的绝对稳定与不变，而是指先进文明的政治思想不被改变为落后野蛮的政治思想，因而而是先进政治思想的安全，甚至包括先进文明的政治思想不断取代落后野蛮的政治思想，而绝不是相反。

国家政治制度是政权归属及其组织与活动的原则、方式、机构等总和，既包括各类准则和规范，也包括各种机构和组织，总体上说是国体与政体的统一。其中的国体即国家的性质，具体来说就是社会各阶级在国家中的地位，其本质则是国家权力归谁所有的问题，即国家权力的归属问题。与此不同，政体是国家政权的组织形式，即统治阶级采取何种形式来组织自己的政权机关。但必须注意的是，无论是国体还是政体，都存在着思想观念、宪法原则、法律规范等与政治现实的差别，即在国家政治思想中倡导的、宪法文本中载明的、法律规范中确定的国体政体，与国家现实政治生活中实际存在和发挥作用的国体政体，并非在任何时候、任何情况下都完全一致。相反，国家现实政治生活中的国体政体总是与思想观念及宪法法律中的国体政体存在着不同程度的差距。例如，近代以来确立的“人民主权”“主权在民”“全民国家”等政治思想及相应的宪法法律，在实际政治生活并没有完全落实，也还没有找到完全落实的更好的办法，因而两者之间还存在着差距。但是重要的并不是这种差别的存在，而是是否承认“人民主权”“主权在民”“全民国家”等政治主张的合理性以及相应的宪法制度的必要性，并在这一思想与宪法的前提下积极探索落实“人民主权”“主权在民”“全民国家”的有效

办法、途径和程序。

毫无疑问，社会主义国家也是阶级存在的国家，我们要在承认阶级存在和阶级矛盾的前提下，树立“人民主权”和“全民国家”的政治意识，并把其融入国家宪法和法律之中，把其更好地落实到政治现实中，在政治治理中尽量缩小阶级差别，化解阶级矛盾，达到社会和谐。社会主义不应抛弃资本主义创造的人类文明成就，包括政治文明成就，而是要吸收这一文明成就，把其提升到更高的阶段和更高的水平上。我们谴责资本主义国家“人民主权”“全民国家”的虚伪性，并不是要建立一个远离“人民主权”和“全民国家”的“阶级国家”，进行新的阶级统治和阶级压迫，而是要把虚伪的“人民主权”“全民国家”变成真正的“人民主权”和“全民国家”。这一包括了国家政治权力在内的“权属问题”是国家的本质问题，相应的“国家权属安全”也就是国家政治安全的核心问题。在“人民主权”得以确立的现代文明国家中，国家政治安全最核心的内容就是国民政治权利的安全。这是国民安全在政治安全领域最集中的体现和最根本的要求。《中华人民共和国宪法》不仅在总纲第一条明文规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家”，而且还在总纲第二条强调：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”^① 这就是中华人民共和国的国体，是中华人民共和国国家政治安全最根本和最核心的内容。在这一包括“人民主权”政治思想在内的社会主义国体中，政治安全的最核心的内容就是中华人民共和国全体国民政治权利及权力的安全。虽然在现实生活中，宪法规定的这一国体并没有完全落实，但一切离开这一国体的做法（包括宪法之下的其他法律规定）都是违宪的，都是对中华人民共和国国家安全特别是国家政治安全最严重的威胁和破坏。保障中华人民共和国政治安全最根本的任务，就是要落实宪法，依宪治国，保障全体人民当家做主的政治权利和政治权力的不被侵蚀和破坏。

因此，在当代社会主义国家中探讨政治安全问题，不仅要明确国家安全的根本问题是政治安全问题，政治安全的根本问题是政权安全问题，政权安全的根本问题是“权属安全”问题，而且还需要进一步“确权”，也就是具体明确“权属”问题，这就是要确保宪法总纲所载“一切权力属于人民”中所含“人民主权”的安全，特别是宪法总纲头条“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家”中所含“工农主权”的安全。就像为了通过经济发展提高人

^① 《中华人民共和国宪法·总纲》，中国人大网，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/node_505.htm。

民物质生活水平，社会主义国家可以选择在资本主义国家成熟起来的具有手段性的“市场经济”及其各种具体做法一样，为了通过政治文明落实和实现人民主权特别是工农主权，社会主义国家也可以选择与在资本主义国家成熟起来的具有手段性的“民主政治”及其某些有效做法。社会主义民主政治并不完全排斥资本主义的民主政治，而是要把存在各种弊端的低级形态的资本主义民主政治提升为更少弊端的高级形态的社会主义民主政治。这当然会是一个艰难的变革过程，因而也就出现了一个政治变革安全的问题。政治变革安全是一种特殊而重要的政治活动安全。

国家政治活动安全在当前的政治安全研究中还是一个被人们忽略的问题，而它却是讨论政治安全时不应被忽略的重要内容。国家政治活动安全既包括一般的政治活动的安全，也包括特殊情况下的政治改良、政治改革和政治革命的安全。因此，国家政治安全并不是排除了政治改良、政治改革、政治革命的现存政治制度和政治思想的绝对稳定和不变，而是包括了政治改良、政治改革、政治革命等在内的国家政治存在、政治运行和政治发展的安全。因此，包括政治改良安全、政治改革安全、政治革命安全等在内的政治变革安全，是国家政治安全重要的有机构成部分。如果忽略或排除了这一部分的内容，不仅在理论上不能对政治安全做出全面理解，而且在实际上也可能妨碍国家的政治发展和政治进步，妨碍国家的政治文明化和政治民主化。在现代政治思想体系中，国民有选择国家政治制度的最后权利也是最高的权力，因而由国民意愿达成的政治改良、政治改革和政治革命不仅不能被排除在国家政治安全之外，相反应被视为国家政治安全的应有内容。

总而言之，在“国”不再被异化为“家”，“国”和“家”不再被异化为“君”的民主时代和民主社会中，“国”不仅不应被归结为某“朝”（某“统治阶级”）的“国”，也不应被归结为某“家”的“国”，更不应被看作是某“君”的“国”，而必须被视为全“民”的“国”。“天下者天下人的天下，国家者全体国民的国家。”这样的理想虽然在今天依然没有完全变成现实，但无疑已成为民主政治努力的方向，已经部分地且越来越多地通过民主政治的进步而成为现实。在这种情况下，国家政治安全尽管必然包括了国家政治制度的安全、国家政治思想的安全，必然包括了国家政治制度和国家政治思想的相对稳定，但国家政治安全却并不等于国家政治制度和国家政治思想的绝对不变和绝对稳定。相反，在国家政治制度和国家政治思想不能适应社会发展和国民需要的时候，特别是在国民具有变

革现存政治制度和政治思想的普遍要求时，政治变革便成为国家政治安全和整个国家安全的重要条件和保障，从而也成为国家政治安全和整个国家安全的重要内容和构成要素。顺应民意的政治变革，既包括政治改革，也包括更温和的政治改良和更激烈的政治革命。

近代中日两国都曾面临西方列强侵略的危机，但日本通过包括政治变革在内的明治维新等一系列变革措施，实现了基本的政治安全和国家安全，而大清帝国则由于迟迟没有完成真正意义上的政治变革，结果国破家亡，使中华民族屡被侵略、备受屈辱。因此，在政治安全研究中以及在整个国家安全研究中，如果不把各种政治变革纳入政治安全领域，那就无法解释千百年来的政治安全史和国家安全史，也无法真正解释和解决当前中国及世界各国面临的现实政治安全问题。

三 政治安全在当代国家安全体系中的地位

（一）政治安全是国家安全的原生素素

关于“国家”与“国家安全”的关系，用逻辑术语来说，就是国家的出现与国家安全的出现是充分必要条件的关系，因而用充分必要条件命题形式可以表述为：当且仅当有了国家，则有了国家安全；用普通语言来说，国家安全是与国家相伴而生的，既不会早于国家的出现而出现，也不会晚于国家的出现而出现。

与此相同，政治也是与国家相伴而生的，二者谁也不会早于谁，同时谁也不会晚于谁，它们之间也是充分必要条件的逻辑关系：当且仅当有了国家，则有了政治。但是，形式逻辑的这一命题形式，仅仅表达了前件与后件在时间上的同步性，并没有提示二者之间本质上的相关性。从哲学高度看，从本质上讲，国家就是政治，政治就是国家。如果说国家对国家安全并没有时间上的先在性，但却还有某种逻辑上的先在性的话，那么国家对政治来说既没有时间上的先在性，也没有逻辑上的先在性，而是在时间和逻辑上都完全同一的。

与此相关的另一个重要命题是，有了政治就有了政治安全，政治安全是与政治同时出现的，因而也是与国家安全同时出现的。因此，从时间关系上，可以把政治安全称为国家安全的“原生素素”，以别于在国家出现之后陆续产生的国家安全“派生素素”，如科技安全、生态安全和信息安全。

当然，作为“原生素素”存在的并非只有政治安全。当代国家安全体系中的

国民安全、国土安全、经济安全、政治安全、军事安全和主权安全，都是有了国家和国家安全就存在的，因而它们都是国家安全的“原生素”。

（二）政治安全是国家安全的伴生素

政治安全不仅区别于科技安全、生态安全、信息安全等国家安全“派生素”，而且也不同于国家安全“原生素”中的国民安全、国土安全、经济安全。

虽然从名义上看，国民和国民安全、国土和国土安全、国家经济活动和国家经济安全，都是随着国家和国家安全的出现而出现的，但从实体存在的角度看，作为国民之实体的人、作为国土之实体的土地、作为国家经济之实体的经济，都是国家和国家安全出现之前就早已存在的实体，甚至作为国民安全之实体的人的安全、作为国土安全之实体的土地安全、作为国家经济安全之实体的一般性经济安全，也都是在国家和国家安全出现之前就早已存在的事物。为此，可以把国民安全、国土安全、国家经济安全称为国家安全的“史前要素”，即在国家和国家安全出现之前，在以国家为标志的人类文明史之前，其实体就已经存在的国家安全要素。

与此不同，政治和政治安全、军事和军事安全、主权和主权安全，不仅其名义是随着国家和国家安全的出现而出现的，而且更重要的是其实体也是随着国家和国家安全的出现才出现的，或者说是与国家和国家安全相伴而生的。为此，在区别于科技安全、生态安全、信息安全等国家安全“派生素”意义上把国民安全、国土安全、经济安全、政治安全、军事安全和主权安全称为国家安全“原生素”的同时，可以进一步把政治安全、军事安全、主权安全与国民安全、国土安全、经济安全加以区分，称国民安全、国土安全和经济安全等为国家安全的“史前要素”，称经济安全、军事安全、主权安全为国家安全的“伴生素”。

在这样一种分析框架中，政治安全不仅被定位为国家安全“原生素”，而且被进一步定位为国家安全“伴生素”。为此，可以更准确地指出，政治安全不仅是有了国家和国家安全就存在的国家安全“原生素”，因而不可能晚于国家和国家安全而出现，而且是有了国家和国家安全才出现、伴随着国家和国家安全而出现的国家安全“伴生素”，因而也不可能早于国家和国家安全而出现。

显然，把国家安全构成要素分为“原生素”和“派生素”，并进一步把原生素分为“史前要素”和“伴生素”的分析方法，不同于国际上用“传统”与“非传统”对国家安全问题进行分类的二分法。如果用“传统”与“非传统”来划分国家安全构成要素，当前可以大致把所有“原生素”归为国家安全

“传统要素”，把“派生要素”归为国家安全“非传统要素”。但是，由于“传统”与“非传统”两个语词都是历史性概念，如同“旧”与“新”两个语词一样，都会随着时间的推移而使其所指对象发生变化，因而从科学分类的角度看，“传统”与“非传统”的分类标准有其难以克服的局限，即只适用于特定阶段，而不可能具有时间维度上的普适性，难以在未来继续成为安全研究中的分类根据。因此，我们主要不是从“传统”与“非传统”的角度，而是从“原生”与“派生”、“史前”与“伴生”的角度对国家安全构成要素进行分类，并由此定位政治安全在国家安全构成要素中的地位。

（三）政治安全是国家安全的一级要素

早在2004年出版的《国家安全学》中，我们就已经用“原生素”与“派生素”、“史前要素”与“伴生素”对国家安全构成要素进行了初步划分，并把当代国家安全分为十个基本构成要素，即国民安全、国土安全、经济安全、政治安全、军事安全、主权安全、文化安全、科技安全、生态安全和信息安全，^①但当时并没有深入讨论如此划分的深层原因，也没有明确指出这十个要素是国家安全的基本构成要素，更没有把它们称为国家安全一级构成要素，没有明确在这十个一级要素之下可以分出一些不同层次的次级要素，即国家安全的二级要素、三级要素。后来，随着研究的深入，我们不仅逐渐明确了如上划分的原因，而且也逐渐开始把这十个要素称为国家安全“一级要素”，把处于这些要素之下的要素称为国家安全二级要素。运用这一分析方法，政治安全无疑是国家安全的一级要素，构成政治安全的政治思想安全、政治制度安全、政治活动安全是国家安全的二级要素，而政治活动安全包括的政治改良安全、政治改革安全、政治革命安全等则是国家安全的三级要素。

十年之后，在2014年1月出版的《为国家安全立学》一书中，我们把国家安全一级构成要素扩展为十二个，增加了资源安全和社会安全，并把“国土安全”修订为“国域安全”这一新概念，从而使国家安全一级要素成为国民安全、国域安全、资源安全、经济安全、社会安全、主权安全、政治安全、军事安全、文化安全、科技安全、生态安全和信息安全。^②这里的“国域安全”，是集陆域安全、水域安全、空域安全、底域安全、天域安全、磁域安全和网域安全等七个方面为一体的国家生存发展空间的安全。为此，原来我们在多篇论文中曾经用来说明国

^① 刘跃进：《国家安全学》，北京：中国政法大学出版社2004年版，第52页。

^② 刘跃进：《为国家安全立学》，长春：吉林大学出版社2014年版，第136页。

家安全体系的当代国家安全体系图，也被修订为如下形式（见图1）。

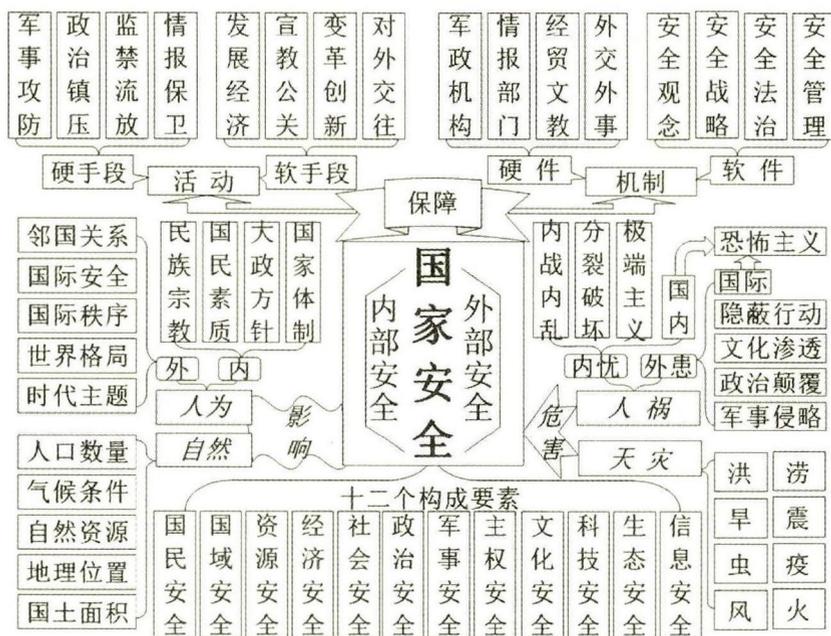


图1 当代国家安全体系图

在当代国家安全体系中，政治安全不仅在与其本身包含的政治思想安全、政治制度安全、政治活动安全的比较中，在与经济安全包含的金融安全、粮食安全的比较中，在与信息安全包含的信息内容安全、信息载体安全、信息软件安全、信息流通安全和信息网络安全比较中，具有国家安全基本构成要素、一级构成要素的地位，而且还在除军事安全、主权安全之外的其他基本要素、一级要素比较中，与军事安全、主权安全一起，成为国家安全的原生要素、伴生要素。

（四）政治安全是国家安全的本质要素

在当代政治学理论中，人民、土地、政府、主权被看作是国家的四个基本构成要素，而在这四个要素中，政府和主权都是政治性存在，是政治的内容，因可以说，政治是国家的基本构成要素。不仅如此，在上述四个要素中，人民、土地都不能把国家与前国家社会区别开来，而只有政府和主权（特别是主权）才能把国家与前国家社会区别开来，而其中的主权则不仅是国家区别于前国家社会的标志，而且是国家区别于其他各种非国家社会组织的标志。这说明，人民、土地等，虽然是国家的必备要素，但却不是国家的本质所在，国家的本质是以主权为根本特征的政治存在。因此，不仅政治与人民（国民）、土地（国土）一样，是

国家的基本构成要素，政治安全是国家安全的一级要素、原生要素、伴生要素，而且还是国家最本质的构成要素，政治安全是国家安全的本质要素。

通过如上分析，我们不仅通过“原生要素”与“派生要素”的划分，把政治安全定位为国家安全“原生要素”，从而使政治安全与文化安全、科技安全、生态安全、信息安全等国家安全“派生要素”区分开来，而且还通过“伴生要素”与“史前要素”的划分，把政治安全定位为国家安全“伴生要素”，从而使政治安全与国民安全、国域安全（国土安全）、资源安全、经济安全、社会安全等国家安全“史前要素”区别开，同时还通过“本质要素”一词，一方面说明了政治安全与所有国家安全“史前要素”及“派生要素”不同的根本原因，另一方面把政治安全与军事安全、主权安全区分开来了。在当代国家安全体系中，政治安全不仅相对于所有“史前要素”和“派生要素”具有本质性，而且相对于军事安全、主权安全也具有本质性。政治安全相对于“史前要素”和“派生要素”的本质性，在于只有政治和政治安全才能把国家和国家安全与其他安全问题（包括个人安全和其他社会集团安全）区别开来；政治安全相对于军事安全、主权安全的本质性，在于政治是军事、主权的母体，军事、主权都是政治的衍生物，或者是政治的包容物，是广义政治的内容。

（五）政治安全是影响国家安全的重要因素

与古代比起来，今天的国家安全问题要丰富得多、复杂得多。在国家出现后的人类历史进程中，不仅国家安全本身不断出现一些新的基本要素（如信息安全），不断出现一些新的次级要素（如信息安全下的网络安全），而且影响和威胁国家安全的因素也在不断变化和更新，不断演化出一些新手段和新形式，如基因武器、网络攻击；保障国家安全的措施、方法和手段也在不断进化和提高，甚至出现一些以往人们根本想不到的新措施、新手段，如网络防卫、量子加密。但是无论怎么变化与更新，政治和政治安全始终都是影响国家安全的重要因素，是保障国家安全的重要力量。

在政治安全作为国家安全的构成要素而成为国家安全系统有机组成部分的同时，包括内部的国家体制、大政方针和外部的时代主题、世界格局等在内的国内外政治因素都是影响国家安全的重要因素；包括内部的内战内乱、分裂破坏和外部的军事侵略、政治颠覆等在内的国内外政治因素都是危害国家安全的重要因素。

国内外各种政治因素对国家安全的影响和危害，不仅取决于这些因素的性质和强度，而且还取决于一个国家的政治状况，特别是取决于一个国家的政治安全

状况。在整个国家安全系统中，各种要素和因素都不是孤立存在的，而是密切相关、互相影响的，其中任何一个要素或因素都可能影响到其他任何一个要素或因素，而其他任何一个要素或因素也都可能影响到这一个要素或因素。因此，政治安全作为国家安全的一个基本构成要素，既会受到国家安全系统中其他各种要素和因素的影响，同时也会影响到国家安全系统中的其他要素和因素。这样一来，政治安全在作为国家安全的一个基本构成要素的同时，又转变为影响国家安全系统中其他要素的重要因素，并且最终成为影响整个国家安全的一个重要因素。

（六）政治安全是保障国家安全的重要条件

正是由于政治安全是影响国家安全的一个重要因素，政治安全的状况会对国家安全系统中其他方面以及整个国家安全产生重要影响，因而搞好政治安全，强化政治安全，提高政治安全度，就成为保障国家安全的重要手段和条件。

政治和政治安全在国家和国家安全系统中虽然具有本质性，但相对于经济和国民以及经济安全和国民安全来说，它又具有派生性、手段性和服务性。

首先，政治安全是由经济安全和国民安全派生的。没有国民就不可能有政治，更不可能有国家；没有国民安全也就不可能有政治安全，更不可能有国家安全。无论是从历史的先在性还是从逻辑的先在性上看，国民都是国家的第一构成要素。在国民先在的历史前提和逻辑前提下，国民最低的生物性生存和更高的社会性生存，都需要通过社会物质生产来满足，这就形成了社会生产和国家经济生活。劳动生产由此从人的生存需要中派生出来，国家经济活动也由此从国民生存需要中派生出来。但是，国家的经济生活与人类原始社会的经济生活有一个重要的区别，这就是：由剩余劳动导致的阶级分化和阶级矛盾、阶级斗争，使得人类社会需要通过非经济的强力手段来解决这种矛盾，即通过政治手段来解决经济问题，由此就派生出了政治活动、政治制度和政治思想。因此，虽说只有以强力甚至暴力为支柱的政治才是国家的本质所在，但国民无疑是国家的第一要素，经济是国家的物质基础，而政治是由经济和国民的需要派生出来的。与此相应，国家政治安全也是由经济和经济安全的需要派生出来的，而且从根本上来说是由国民、国民利益和国民安全的需要派生出来的。

其次，政治安全是为经济安全和国民安全服务的。国民之所以会派生出经济，经济之所以会派生出政治，根本原因就在于作为人的国民需要通过以物质生产为基础的经济方式来满足自己的需要，而由经济发展导致的阶级矛盾需要通过政治方式来解决，而生活于社会发展更高阶段的国民也需要通过政治方式来满足自己

包括自由民主权利在内的更高的生存需要。由此不难看出：经济活动相对国民生活来说不过是一种手段，国民生活则是经济活动的目的；政治相对经济来说也不过是一种手段，经济利益才是政治活动所追逐的最终目标，是政治的根本目的。所以，无论是经济还是政治，最终都是为国民生活服务的，在它们三者的关系中，只有国民是最终的和最根本的目的，政治和经济一样都是为国民服务的手段。把这一结论运用到国家安全领域，则可以得出这样一个结论：政治安全不仅是服务于经济安全的手段，而且还与经济安全一样是服务于国民安全的手段，只有国民安全才是最终的根本目的。

在整个国家安全系统中，我们只有既认识到政治安全的重要性，又认识到政治安全的手段性，才不至于把政治和政治安全至上化、绝对化，不至于在研究政治安全时只看到政治安全的正面价值和积极意义，不至于把政治安全与正当、合理、合法画等号。其实，当政治和政治安全不利于特别是有害于作为其根本目的和服务对象的经济和经济安全特别是国民和国民安全时，它就没有什么价值可言，或者说只有负价值，因而就成为消极甚至是反动的政治和反动的政治安全，从而也就丧失了存在的合法性与合理性，这样的政治也就不值得安全，不应当“安全”，相反倒应当“不安全”，应当被改变。包括政治改良、政治改革和政治革命在内的政治变革之所以能够在人类历史进程中和政治理论里得到肯定，其原因在于现实政治常常会或小部或大部或全部地丧失合理性与合法性，这种现实中的政治安全也就或小部或大部或全部地丧失了积极意义和价值。因此，在研究政治安全时，特别是在政治安全实践中，必须高度重视政治安全的派生性、手段性和服务性，从而使政治和政治安全不至于脱离经济安全特别是国民安全而成为空头政治甚至是祸国殃民的政治安全。

政治是经济的集中反映，是为经济基础服务的，而经济则是人类生活的一种特有方式，是为人的生存发展服务的。因此归根结底，政治是为人服务的，而在现代民主国家中，政治则是为国民服务的，是保障国民安全和利益的手段和方法。离开了这一点，当代政治就失去了自己的根基和存在的意义。政治安全的地位无论怎样重要，本质上都是为国家和国民的安全及利益服务的工具和手段。因此，虽说政治安全是国家安全的本质，经济安全是国家安全的基础，但在民主时代，只有国民安全才是国家安全的核心和国家安全活动的根本目的。从价值角度看，在整个国家安全体系中，甚至在一切实安全体系中，只有国民安全，也就是人的安全，才是绝对的，其他任何安全，包括政治安全，都是相对的。政治安全的最终意义和终极价值，必须落实到国民安全和国民利益之上。

四 结论

政治安全是伴随国家和国家安全而出现的国家安全的基本要素、原生要素、伴生要素和本质要素。作为基本要素,政治安全处于国家安全一级要素的地位上,从而在地位上不同于它本身包括的政治思想安全、政治制度安全、政治活动安全等二级要素,也区别于其他一级要素之下的各种次级要素,如经济安全下的金融安全、粮食安全,信息安全下的信息内容安全、信息载体安全、信息软件安全和信息流通安全。作为原生要素,政治安全的地位不同于文化安全、科技安全、生态安全、信息安全等国家安全派生要素。作为伴生要素,政治安全有别于国民安全、国域安全、资源安全、经济安全和社会安全等国家安全史前要素。作为本质要素,政治安全在区别于各种派生要素、史前要素的同时,也不同于伴生要素中的军事安全和主权安全。政治安全相对于“史前要素”和“派生要素”的本质性,在于只有政治和政治安全才能把国家和国家安全与其他安全问题(包括个人安全和其他社会集团安全)区别开来;政治安全相对于军事安全、主权安全的本质性,在于政治是军事、主权的母体,军事、主权都是政治的衍生物,或者是政治的包容物,是广义政治的内容。

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。包括国家政治权力归属在内的“权属问题”是国家安全的根本问题,“国家权属安全”是国家政治安全的核心。在内含“人民主权”观念的社会主义国体中,政治安全最核心的内容是全体国民政治权利的安全。在国家政治制度和国家政治思想不适应社会发展和国民需要时,特别是在国民具有变革现存政治制度和政治思想的普遍要求时,政治变革安全便成为国家政治安全和整个国家安全的重要条件和保障,从而也成为国家政治安全和整个国家安全的重要内容和构成要素。

虽说政治安全是国家安全的本质,经济安全是国家安全的基础,但在社会主义民主政治条件下,只有国民安全才是国家安全及其所包括的政治安全的核心,是包括政治安全活动在内的一切国家安全活动的根本目的。

【来稿日期:2016-06-20】

【修回日期:2016-07-18】

【责任编辑:齐琳】

Abstracts

3 The Components of Political Security and Its Position in the Overall National Security

Yuejin LIU

[Abstract] With respect to its content, national political security usually consists of three parts: national security in light of political thoughts, national security in light of political systems, and national security in light of political activities. The ownership issue of national political power is the key issue of a state and the “national ownership security” is the core content of national political security. In a socialist state system which features “popular sovereignty”, the core content of political security is the one that puts the political rights of all nationals at its center. When the national political system and political thoughts are not adaptable to the social development and needs of the people, especially when the entire nation has a common requirement for changing the existing political system and political thoughts, political reform will become an important condition and effective guarantee for national political security and the overall national security, thus become an important component of national political security and the overall national security. In a socialist democratic system, political security is the essential of national security, economic security is the foundation of national security, and citizen security is the core content of national security and the fundamental objective of national security activities.

[Keywords] National Security, Political Security, Popular Sovereignty, National Security System, Political Reform

[Author] Yuejin LIU, Professor of Department of Public Administration, University of International Relations (Beijing, 100091).