

社会风险化解与安全治理

随着我国经济社会现代化水平的提高与人民多元化需求的增加，进入后工业化时期的中国社会逐渐呈现出高风险社会的特征，确定性风险逐渐被不确定性风险所取代，传统领域风险与非传统领域风险共生共存，某些局部或是突发事件可能导致或引发社会风险。日益复杂和外扩的社会风险，随时对国家安全治理体系、机制与能力构成更加严峻的挑战，需要多角度、深层次、预见性的风险社会危机化解与安全治理研究。本期专题聚焦于此，意欲抛砖引玉，呼唤理论界和实务界更多关注与探索。



中国国家安全治理的界定、内涵与特点

李文良*

【摘要】 国家安全治理是指安全主体为了维护安全状态和提升安全能力对国家安全事务进行治理的过程，其丰富内涵主要表现在：国家安全治理主体从事治理的手段是公共权力；国家安全治理主体有权支配和运用公共资源；国家安全治理的目的是提供国家安全产品；国家安全治理的价值取向是人民利益。对于中国而言，国家安全治理的特点主要是：安全治理主体由单一主体向多元主体转变；国家安全治理客体由传统安全事务向传统—非传统安全事务转变；合作式治理是国家安全治理的重要方式。

【关键词】 安全治理 公共权力 人民利益 合作式治理

习近平总书记指出，“运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准提升安全治理效能，着力推进社会治理系统化、科学化、智能化、法治化，提高预测预警预

防各类安全风险能力，增加安全治理的预见性、精准性、高效性”^①，凸显了国家安全治理的重要性。因此，本文对中国国家安全治理的内涵与特点进行探讨，具有重要的理论

* 李文良，国际关系学院研究生部主任、教授。

和现实意义。

一、国家安全治理的界定

关于治理的内涵，全球治理理论倡议者进行了有益探讨，其中全球治理委员会的“治理”定义具有很大的代表性和权威性。该委员会在1995年《我们的全球之家》的研究报告中把“治理”界定为：“是各种公共的或私人的个人和机构管理共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。”“它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。”^②

关于安全治理这个概念，目前引用比较多的是马克·韦伯（Mark Webber）和埃米尔·J·科什纳（Emil J. Kirchner）对安全治理的界定。马克·韦伯认为：“当应用于欧洲安全问题时，治理意味着多层次的不同权威对议题的协调管理和规制，公共和私人部门行为体的干预，正式和非正式的安排，而这些又受到话语和规范的约束，并且其目标是指向特定的政策结果的。”^③埃米尔·J·科什纳则认为，安全治理是指一个有目的的规则体系，这一体系包含多个单独的权威机构对安全问题的协调、管理和调节，公私行为体的干涉，正式和非正式的安排等，而且还会自觉地导致特定的政策结果^④。

我们必须清醒地认识到，西方安全治理者对安全治理的基本内涵进行了深入诠释的同时，也存在着一定的不足，主要表现在以下几个方面。一是过分重视“治理”轻视“安全”，夸大国际政府组织、国际非政府组

织、跨国公司甚至个人对安全治理的所发挥的作用，而对主权国家在安全治理方面所发挥的作用重视不够。究其原因，就是西方安全治理者对“安全”的性质、方式和特点认识不足，没有厘清安全事务治理与其他事务治理的本质区别，把其他治理形式与安全治理相混淆。二是过分重视非传统安全因素威胁而忽视传统安全因素威胁，对诸如恐怖主义、有组织犯罪、生态环境恶化、失败国家、难民与人口移动乃至网络犯罪等非传统安全因素威胁研究有余，对军事、政治领域的武装冲突、局部战争等安全威胁因素研究不足。三是过分强调非强制性方式对安全治理的作用而忽视强制性方式的功能发挥。事实上，无论全球安全问题、国际安全问题还是区域安全问题的解决，在一定程度上都离不开国家行为体采取强制性方式来解决，西方安全治理者一味强调安全治理工具的非强制性选择未免有些太过乐观。

因此我们认为，所谓国家安全治理是指安全主体为了维护安全状态和提升安全能力对国家安全事务进行治理的过程。

二、国家安全治理的内涵

习近平总书记指出：“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富”。^⑤国家安全治理内涵和外延也随着“我国国家安全内涵和外延”的丰富而不断得到发展，主要表现在如下四个方面。

（一）国家安全治理主体从事治理的手段是公共权力

对于公共权力而言，国家的产生也就意味着公共权力的诞生。马克思主义认为，国家是社会在一定发展阶段的产物：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面，而为

了使这些对立面、这些经济利益互相冲突的阶级，不至于在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应缓和冲突，把冲突保持在“程序”的范围以内，这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。公共权力随之产生。

作为安全治理主体，无论是国家安全领导机关还是国家安全职能机关、国家安全职责机关，它们都是国家的重要组成部分之一，其所拥有的权力在性质上都是公共的。我国宪法规定，国家的一切权力属于人民，为此，国家安全治理主体既不能滥用权力也不能使权力异化而为自己谋利。当然，这种公共权力的公共性并不否定其权威性，国家安全治理主体行使法律授予的权力，代表国家从事国家安全事务的治理，就意味着获得了国家强制力的支撑，其行为具有法定的权威性。对此，国家安全有关法律都有明确的规定，如《国家安全法》第七十五条规定，“国家安全机关、公安机关、有关军事机关开展国家安全专门工作，可以依法采取必要手段和方式，有关部门和地方应当在职责范围内提供支持和配合”。《反间谍法》第八条规定，“国家安全机关在反间谍工作中依法行使侦查、拘留、预审和执行逮捕以及法律规定的其他职权”；第三十条规定，“以暴力、威胁方法阻碍国家安全机关依法执行任务的，依法追究刑事责任。故意阻碍国家安全机关依法执行任务，未使用暴力、威胁方法，造成严重后果的，依法追究刑事责任；情节较轻的，由国家安全机关处十五日以下行政拘留”。由此可见，《国家安全法》中的“依法采取必要手段和方式”和《反间谍法》中的“依法行使侦查、拘留、预审和执行逮捕以及法律规定的其他职权”都是法律赋予国家安全治理主体的公共权力，具有强制性。

当然，我们也要看到，随着国家安全治

理主体的不断扩大，如社会团体、企业事业单位和公民在一定条件下也是安全治理主体，它们与国家安全领导机关、国家安全职能机关和国家安全职责机关的最大不同，就是没有被国家安全法律赋予特殊的公共权力。

（二）国家安全治理主体有权支配和运用公共资源

《国家安全法》第七十一条规定，“国家加大对国家安全各项建设的投入，保障国家安全工作所需经费和装备”，也就是说，国家安全治理主体为了实现其对国家安全事务的治理，其前提是必须拥有一定的公共资源，否则只能是纸上谈兵。没有充足的公共资源作保证，国家安全治理主体履行其对国家安全事务治理的职能则是一句空话。没有一定的人、财、物作基础，整个国家安全治理主体无法正常组织治理活动。而在人、财、物等资源中，国家安全治理主体对财源的控制和拥有最重要，国家安全治理主体的财政来源于全体公民的税收，因而其财政实质上是一种公共财政。有了这种公共财政的支持，国家安全治理主体就可以加强国防、军队、公安、情报等事务的建设，充分保证国家主权的独立和领土完整，确保国家的政治和社会秩序稳定。有了这种公共财政的支持，国家安全治理主体就可以在提高全体国民维护国家安全意识方面加大投入，为维护国家安全奠定扎实的理论基础。

（三）国家安全治理的目的是提供国家安全产品

在生产方面，人类消费的产品分为两类，即私人产品和公共产品。一般来说，前者由工商企业提供，后者由政府提供。公共物品的基本特征是非排他性，即一个人享用公共物品不以排斥他人享用为前提。也就是说，公共物品作为一个整体是不可分的，它不能

单独提供给某个人，必须提供给社会中所有的人。对于国家安全产品而言，单个人不会花钱来购买这种公共物品，这种物品只能由国家安全组织或政府来购买或提供。为此，国家安全治理主体提供的国家安全产品必须面向社会所有的人，而不是社会中的某些人或某个人。根据《国家安全法》的有关规定，国家安全治理主体应向全社会提供包括国民（人民）、政治、军事、国土、经济、文化、社会、国际、金融、信息、科技、资源、粮食、生态、核、外层空间、国际海底区域和极地等领域的国家安全产品。

（四）国家安全治理的价值取向是人民利益

国家安全治理主体存在的合法性在于它是由人民授权的政府而建立的公共组织。这种公共服务组织，在理念上，不应该有自己特殊的利益，而应该把全体人民当成自己的服务对象，任何追求本单位、本部门利益的行为都是错误的，是人民所不允许的。《国家安全法》第十三条规定：“国家机关工作人员在国家安全工作和涉及国家安全活动中，滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法追究法律责任。任何个人和组织违反本法和有关法律，不履行维护国家安全义务或者从事危害国家安全活动的，依法追究法律责任。”因此，国家安全治理主体应该是“公益人”而不应该是“自利人”，根据总体国家安全观的要求，“以人民安全为宗旨”，“坚持以民为本、以人为本，坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民”^⑥。

三、中国国家安全治理的特点

随着总体国家安全观不断丰富和发展以及国家安全法治的不断完善，中国国家安全治理主要呈现以下三个特点。

（一）安全治理主体由单一主体向多元主体转变

按照传统国家安全观，无论学界还是安全系统实操部门，都认为国家安全机关和公安机关是唯一的国家安全治理主体，维护国家安全是国家安全机关和公安机关的专有使命和神圣职责。这种观点在1993年颁布的旧版《国家安全法》中集中表现出来。1993年版《国家安全法》第二条规定：“国家安全机关是本法规定的国家安全工作的主管机关。国家安全机关和公安机关按照国家规定的职权划分，各司其职，密切配合，维护国家安全。”随着中央国家安全委员会的设立和总体国家安全观战略思想的提出，特别是有关国家安全系列法律法规的出台，国家安全治理主体逐步扩大，主要包括以下主体。

1. 国家安全领导机关。主要包括全国人民代表大会及其常委会、中华人民共和国主席、中央国家安全委员会、国务院、中央军事委员会等。全国人民代表大会有权依照宪法规定，决定战争和和平的问题，行使宪法规定的涉及国家安全的其它职权。全国人民代表大会常务委员会有权依照宪法规定，决定战争状态的宣布，决定全国总动员或者局部动员，决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态，行使宪法规定的和全国人民代表大会授予的涉及国家安全的其它职权。中华人民共和国主席有权根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定，宣布进入紧急状态，宣布战争状态，发布动员令，行使宪法规定的涉及国家安全的其他职权。中央国家安全委员会制定和实施国家安全战略，推进国家安全法治建设，制定国家安全工作方针政策，研究解决国家安全工作中的重大问题。国务院有权根据宪法和法律，制定涉及国家安全的行政法规，规定有关行政措施，发布有关决定和命令；实施国家安全法律法规和政策；依照

法律规定决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态；行使宪法法律规定的和全国人民代表大会及其常务委员会授予的涉及国家安全的其他职权。中央军事委员会有权领导全国武装力量，决定军事战略和武装力量的作战方针，统一指挥维护国家安全的军事行动，制定涉及国家安全的军事法规，发布有关决定和命令。

2.国家安全职能机关。主要包括军事机关、公安机关、国家安全机关、武装警察机关。2015年新版《国家安全法》对国家安全职能机关的职权进行了规定，如第四十二条规定：“国家安全机关、公安机关依法搜集涉及国家安全的情报信息，在国家安全工作中依法行使侦查、拘留、预审和执行逮捕以及法律规定的其他职权。有关军事机关在国家安全工作中依法行使相关职权。”《反间谍法》对国家安全职能机关在反间谍工作中的职责作了规定，如第三条规定：“国家安全机关是反间谍工作的主管机关。公安、保密行政管理等其它有关部门和军队有关部门按照职责分工，密切配合，加强协调，依法做好有关工作。”

3.国家安全职责机关。主要包括中央国家机关各部门。新版《国家安全法》第十九条规定：“中央国家机关各部门按照职责分工，贯彻执行国家安全方针政策和法律法规，管理指导本系统、本领域国家安全工作。”可见，中央国家机关与三大强力部门不同，作为中央政府重要职能部门，主要负责履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等职能，但根据总体国家观的要求，它们定位发生了变化，不但是中央政府职能部门也是与国家安全相关的安全治理机关，也有“管理指导本系统、本领域国家安全工作”的安全职责。由此可见，中央国家机关各部门就是与国家安全机关相关的机关，是国家安全机关的组成部分，是安全治理的重要主体之一。

4.其他组织和公民。旧版《国家安全法》第三条规定：“中华人民共和国公民有维护国家的安全、荣誉和利益的义务，不得有危害国家的安全、荣誉和利益的行为”“各社会团体及各企业事业组织，都有维护国家安全的义务”。这里“公民、各社会团体及各企业事业组织”都不能成为安全治理主体，因为它们只有维护国家安全的义务，没有维护国家安全的责任。但是，根据新版《国家安全法》第十一条的规定，中国公民、各人民团体、企业事业组织和其他社会组织，“都有维护国家安全的责任和义务”，都是安全治理的主体，因为这里的“责任”意味着担当，如果这些组织和公民没有履行安全职责，就要被追责。

综上所述，国家安全治理主体已经由国家安全机关是唯一主体扩大到囊括国家安全领导机关、国家安全职能机关、与国家安全相关的机关和其他组织及公民的庞大主体体系，面对这种新形势，认真探究国家安全治理方式具有重要意义。

（二）国家安全治理客体由传统安全事务向传统—非传统安全事务转变


总体国家安全观和以新《国家安全法》为核心的几部国家安全法律出台以前，传统安全观认为，国家安全事务仅仅包括政治、军事等事务，如旧版《国家安全法》第四条把危害中国国家安全的行为界定为以下5种行为：阴谋颠覆政府，分裂国家，推翻社会主义制度的；参加间谍组织或者接受间谍组织及其代理人的任务的；窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密的；策动、勾引、收买国家工作人员叛变的；进行危害国家安全的其他破坏活动的。从这5种危害国家安全行为的性质来看，主要涉及或针对政治和军事事务内容，也就是说过去把国家安全事务锁定在政治、军事等传统安全领域。

随着中共中央提出总体国家安全观和新《国家安全法》出台,传统安全观对国家安全事务的认识得到了修正。习近平总书记在构建总体国家安全观时指出:“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”“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。”由此可见,根据总体国家安全观,安全治理事务包括政治安全事务、国土安全事务、国民安全事务、军事安全事务、经济安全事务、文化安全事务、社会安全事务、科技安全事务、信息安全事务、生态安全事务、资源安全事务、核安全和国际安全。这13种安全事务大大拓宽了传统安全观仅仅把安全事务局限于如政治、军事传统安全事务的看法,安全治理对象由传统安全事务范围扩大到非传统安全事务范围。新《国家安全法》把总体国家安全观的思想贯彻到法律理念和具体条文中,继续拓宽安全事务的范围,由总体国家安全观提及13种安全事务发展到18种,它们分别是:政治安全、经济安全、军事安全、国土安全、金融安全、资源安全、国民安全、文化安全、粮食安全、社会安全、信息安全、科技安全、生态安全、核安全、国际安全和外层空间、国际海底区域和极地等事务。

(三) 合作式治理是国家安全治理的重要方式

所谓合作式安全治理就是指安全主体之间以彼此合作的方式治理安全事务的方式和过程。在合作式安全治理类型中,由于安全主体都负有维护国家安全,履行安全治理的职责,因此,它们之间构成平等关系,各个安全主体通力合作,共同履行维护国家安全

的职责。合作式安全治理具有以下特点。一是合作式安全治理是一种主动性治理,是安全主体对各自承担的安全职责各司其职。合作治理的主动性源于每个安全主体都对国家安全负责,安全职责的大小取决于主体之间部门性质、权力大小等因素。二是合作式安全治理是一种协商治理,安全主体间就安全治理事务进行沟通协商进而有效履行安全治理职责。在合作式安全治理中,由于安全主体有共同的安全职责,因此,它们可以就某一安全领域事务进行协商。三是和作式安全治理是一种追责治理,如果安全治理主体没有认真履行安全职责,可以对其追责,主要是政治责任、工作责任、法律责任和道德责任。

总之,中国国家安全治理内涵丰富,特点鲜明,为维护国家安全和社会稳定发挥着重要作用,同时中国愿同世界各国一起分享安全治理的经验,愿为全球安全治理贡献智慧和力量,共同推进人类命运共同体建设。

-
- ① 《习近平在国际刑警组织第八十六届全体大会开幕式上的主旨演讲(全文)》,人民网, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0926/c64094-29560175.html>。
 - ② 全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,牛津大学出版社,1995年版,第23页。
 - ③ Mark Webber, et al.: “The Governance of European Security”, *Review of International Studies*, Vol.30, No.1 (January 2004), pp. 3-26.
 - ④ 【英】埃米尔·J.科什纳:《欧盟安全治理的挑战》,吴志成、巩乐译,《南开学报(哲学社会科学版)》2007年第1期。
 - ⑤ 习近平:《坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm。
 - ⑥ 《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》,中央政府门户网站, http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/15/content_2659641.htm。

(责任编辑:葛云)