

军队“2110工程”马克思主义理论学科建设项目



军事政治学研究

MILITARY POLITICS REVIEW

李秋发

国外国家安全委员会对军政关系的作用及启示

刘戟锋，刘杨钺

意识形态安全隐患病历

——症状、病理及处方

白建武

国家安全视阈下的现代武器装备价值及启示

罗 婕

中国国防支出的历史变迁和影响因素

2014. 1

(总第5辑)



军事政治学研究

MILITARY POLITICS REVIEW

李秋发

国外国家安全委员会对军政关系的作用及启示

刘戟锋，刘杨钺

意识形态安全隐患病历

——症状、病理及处方

白建武

国家安全视阈下的现代武器装备价值及启示

罗 婕

中国国防支出的历史变迁和影响因素

2014. 1

(总第5辑)

图书在版编目(CIP)数据

军事政治学研究. 2014 年第 1 辑: 总第 5 辑/高民政主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6998 - 0

I. ①军… II. ①高… III. ①军事 - 政治学 - 研究 IV. ①E0 - 053

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 304676 号

军事政治学研究 (2014 年第 1 辑 总第 5 辑)

主 编 / 高民政

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 许玉燕

责任编辑 / 许玉燕

出 版 / 社会科学文献出版社·全球与地区问题出版中心 (010) 59367004

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 12.5 字 数: 233 千字

版 次 / 2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6998 - 0

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

70-053
6/5
军事政治学研究

MILITARY POLITICS REVIEW

主办单位:中国人民解放军南京政治学院军事政治学研究中心

学术顾问(以姓氏笔画为序)

王邦佐(复旦大学)

俞可平(中央编译局)

学术委员(以姓氏笔画为序)

于兴卫(军事科学院)

王浦劬(北京大学)

王 萍(空军工程大学)

王臻荣(山西大学)

朱仁显(厦门大学)

朱光磊(南开大学)

刘 杰(上海社会科学院)

刘戟锋(国防科技大学)

关海庭(北京大学)

安成日(黑龙江大学)

孙 力(南京政治学院)

杨小云(湖南师范大学)

杨玉玲(西安政治学院)

杨光斌(中国人民大学)

杨雪冬(中央编译局)

杨 放(第二军医大学)

李月军(中央编译局)

李保忠(西安政治学院)

李路曲(上海师范大学)

肖冬松(国防大学)

肖 滨(中山大学)

佟德志(天津师范大学)

宋玉波(西南政法大学)

张凤阳(南京大学)

张贤明(吉林大学)

张明军(华东政法大学)

张星久(武汉大学)

张振江(暨南大学)

张理海(西安政治学院)

张新平(兰州大学)

陈明明(复旦大学)

苗润奇(空军指挥学院)

林尚立(复旦大学)

金太军(苏州大学)

周 平(云南大学)

周 健(武警政治学院)

周光辉(吉林大学)

周敏凯(同济大学)

郎友兴(浙江大学)

房 宁(中国社会科学院)

赵 勇(海军舰艇学院)

胡 伟(上海交通大学)

胡 键(上海社会科学院)

南东风(解放军艺术学院)

秦维宪(上海市社联)

徐 勇(北京大学)

徐能武(国防科技大学)

郭志刚(军事科学院)

郭定平(复旦大学)

唐亚林(复旦大学)

桑玉成(上海市社联)

黄细麟(上海国际军街博物馆)

萧功秦(上海师范大学)

萧延中(华东师范大学)

商红日(上海师范大学)

韩冬雪(清华大学)

傅婉娟(国防科技大学)

封面题字:李 铎

主 编:高民政

执行主编:李秋发

中文审稿:李海平 翟桂萍 魏延秋 薛小荣 范 彬

英文统稿:李庄前 李丛禾 陈伟昉 付畅一 张小健 梅 娟 刘鹄斐然

地 址:上海市四平路 2575 号

邮政编码:200433

电子邮箱:jszzxyj@sina.cn



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

目 录

• 特稿 •

国外国家安全委员会对军政关系的作用及启示	李秋发 / 1
----------------------------	---------

• 专论 •

意识形态安全隐患病历

——症状、病理及处方	刘戟锋 刘杨钺 / 20
国家安全视阈下的现代武器装备价值及启示	白建武 / 29
21 世纪中国国防建设的时代背景、发展趋势及战略选择	孙艳红 / 41
中国国防支出的历史变迁和影响因素	罗 婕 / 65
冷战时期中国国防社会动员的历史审视	苏世伟 / 77
迈向地区安全共同体的上海合作组织	张 磊 / 88
国家安全视野下的现代武警战略	
——起源、职能和走向	王启亮 / 102
美国出口管制的历史演变	张长岭 / 121

• 综述 •

武警部队与解放军的关系研究综述	何 燚 / 139
-----------------------	-----------

• 时评 •

强军兴军是中国军队的唯一选项

——乌克兰动荡的反思	张金英 南卫华 / 146
------------------	---------------

• 书评 •

军事制度与军队发展:比较视角与价值

——李保忠教授专著《中外军事制度比较》评介 赵金莎 / 150

• 动态 •

《阿拉伯国家动乱中的军政关系因素》译介 袁亚楠 / 154

• 史料 •

刘麒祥《祭曾纪泽文》《曾纪泽行状》校注导读 韩洪泉 / 166

• 资讯 •

戈尔巴乔夫时期的苏联军事改革·大事记(1985 年) 肖明建 / 179

《武装力量与社会》2014 年 1 月号目录 范 彬 / 185

• 稿约 •

征稿启事 《军事政治学研究》编辑部 / 187

Contents

• Feature •

National Security Council and Its Influence on the Civil-Military
Relationship

Li Qiufa / 1

• Articles •

An Analysis of the Potential Perils in Ideological Security

—Symptoms, Diagnosis and Prescription

Liu Jifeng, Liu Yangyue / 20

The Value and Enlightenment of Modern Weaponry and

Equipment in the Perspective of National Security

Bai Jianwu / 29

The Age Background, Development Trend and Strategy Choice for

China's National Defence in the 21st Century

Sun Yanhong / 41

The Evolution and Influencing Factors of China's Defense Expenditure

Luo Jie / 65

A Historical Review of China's Defense Social Mobilization during the

Cold War Period

Su Shiwei / 77

Pushing Shanghai Cooperation Organization to be a Regional Security

Community

Zhang Lei / 88

Modern Armed Police Force Strategy in the Perspective of National Security

—Origin, Function and Direction

Wang Qiliang / 102

The Evolution of the U. S. Export Control System

Zhang Changling / 121

• Summary •

A Literature Review of the Relationship between the

Armed Police and PLA

He Yi / 139

• Commentary •

“Building a Powerful Army” is the Only Option for the Chinese Military

—Reflections on Ukraine’s Turmoil

Zhang Jinying, Nan Weihua / 146

• Book Review •

Military Institution and Military Development: Comparative

Perspectives and Values

—A Review of Professor Li Baozhong’s *Comparison of Chinese and Foreign Military Institutions*

Zhao Jinsha / 150

• Trends •

A Translation and Review of “Arab Uprisings, Armed Forces, and Civil-Military Relations”

Yuan Ya’nan / 154

• Documents •

Annotate on Liu Qixiang’s “The Oration of Zeng Jize” and

“All Zeng Jize’s Life”

Han Hongquan / 166

• Information •

A Chronicle of USSR Military Reform in Gorbachev Period(1985)

Xiao Mingjian / 179

Armed Force & Society Jan. 2014, Volume 40(1) Index

Fan Bin / 185

• Notice to Contributors •

Call for Papers

Military Politics Studies Editorial Staff / 187

• 特稿 •

国外国家安全委员会 对军政关系的作用及启示

李秋发

【摘 要】冷战后，随着国际安全发生历史性、结构性变化，国家安全面临着传统安全与非传统安全相互交织的局面。国家安全空间不断拓展，国家安全的综合化、多样化、多变性、复杂性不断增强，各国急需调整完善国家安全体制，以有效应对各种安全威胁。国家安全委员会是协调军政关系的重要平台，也是考察军政关系发展变化的重要窗口。国家安全委员会通过完善国家安全体制，确保所谓文官治军原则的有效落实和军政关系的协调发展；通过制定国家安全战略和政策法规，指导和规约军队建设与发展；通过发挥统筹协调作用，不断提高军政关系运行效率。

【关键词】国家安全 国家安全委员会 军政关系 国家安全体制

【作者简介】李秋发（1964～），男，江西景德镇人。南京政治学院学刊编辑部副主任，《军队政工理论研究》副主编，副教授、硕士生导师，法学博士。主要研究方向：国际战略。

综观当今世界多数国家的国家安全委员会可以看出，它是统筹协调国家安全事务的主导性机构，是国家安全体制的中枢神经系统。军队是维护国家安全的支柱性力量。国家安全的功能性需求是决定军政关系发展变化的重要变量之一。国家安全的结构性变化必然引起军队地位和作用的变化。共同的职能领域决定了国家安全委员会必然成为军队与国家其他行政部门进行协调的重要场所。国家安全委员会不仅是管理和协调军政关系的重要平台，而且是反映一个国家军政关系运行变化的标志性窗口之一。冷战后，随着国际安全形势变化和各国国家安全日趋多变、多样和复杂化，当今世界不少国家建立了跨部门、跨领域、统筹协调的国家安全委员会。对其进行分析可以发现，

建立国家安全委员不仅有利于统筹协调安全领域相关职能部门的职责,有效发挥职能部门的作用,提高维护国家安全的整体效能,而且对促进军政关系协调发展具有重要影响。

一 国家安全委员会:性质、构成、职责

安全是国家生存和发展的前提和基础。自1929年英国军事理论家利德尔·哈特首次提出“国家安全战略”这一概念以来,国家安全战略就成为国家大战略中的重要组成部分,安全问题一直在各国议事日程上居于重要战略地位,世界上很多国家为此设立了国家安全委员会或国家安全会议等类似机构。1947年美国国会通过了《国家安全法》,根据该法案,美国正式建立了国家安全委员会、国防部、中央情报局等现代国家安全机构。苏联也设立了最高国防委员会。1992年,俄罗斯设立了联邦安全会议。法国设有最高国防委员会,英国设有国防与海外政策委员会,德国设有联邦安全委员会,日本有内阁安全保障会议(近期也在改组为国家安全会议),印度、巴西等国也设立了类似的机构。除了一些大国之外,一些中小国家也建立了类似机构,如亚洲的韩国、巴基斯坦、菲律宾、蒙古、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、格鲁吉亚等,大洋洲的澳大利亚和新西兰,欧洲的波兰、荷兰、乌克兰、白俄罗斯、捷克,非洲的南非、埃及,中东的以色列、阿尔及利亚等,拉美的巴西、墨西哥、智利、乌拉圭、厄瓜多尔等。综观当今世界上多数国家的国家安全委员会,它们在性质、构成、职责和作用上既存在着诸多共性,又存在一定的差异。

(一) 国家安全委员会的性质

不同历史时期,基于国家安全需求和国家政治与行政体制的不同,各国的国家安全委员会在性质上各不相同。就当今世界各国国家安全委员会的职责和发挥的作用而言,主要有三种类型,即咨询机构、协调机构、决策机构。这三种类型并不是绝对的,有的国家安全委员会兼具其中一种或多种职能。

一是咨询性机构。俄罗斯、印度、日本、韩国、智利等国的安全委员会(或称安全会议)不是拥有决策权的行政机构,也不具有协调安全领域相关职能部门作用的权力,仅是总统或内阁的咨询顾问机构,主要负责就国家安全问题拟制政策、方针和建议,供最高决策机构的领导人如总统或总理决策时选择或参考。2004年11月,鉴于原国家安

全委员会导致军人专政的现实，智利在民主转型过程中，通过改革，把国家安全委员会从决策机构改为纯粹的总统顾问机构，国家安全委员会通过汇聚各方面的情报和政策建议，向总统或总理提供决策咨询，其职能以咨询为主。可以说，这类国家安全委员会是国家安全领域的最高智囊机构。不过，近年来，基于国家安全的复杂化、多样化，以及其跨部门、跨领域特征日益增强，这类咨询性质的安全委员会正在向协调或决策机构方向转化。

二是协调性机构。美国《国家安全法》规定，国家安全委员会的主要职责是“帮助总统协调美国的军事政策和外交政策”，其职能以协调为主。但在不同历史时期，由于总统对国家安全委员会的重视和运用程度不同，美国国家安全委员会表现出不同的性质，有时兼有咨询、协调，甚至决策等多种功能。其建立初期，主要为安全职能部门提供协商平台，为总统提供有关安全事务的决策咨询服务，国家安全委员会沦为“大家争吵不休、各方权力激烈博弈的场所”，国家安全事务助理“不过是文职执行秘书”^①。但到20世纪60年代末70年代初尼克松总统执政时期，在国家安全事务助理基辛格的大力推动下，国家安全委员会权力膨胀，其性质向决策机构转变。作为总统国家安全事务助理的基辛格，不仅成为美国安全政策的主要决策者之一，而且可以指挥政府其他相关部门，其拥有的权力超过其他内阁成员。此后，国家安全事务助理一职变得炙手可热。1981年上台的里根政府则改变了这种状况，使国家安全委员会重新回归协调机构定位，主要负责拟定安全政策、协调安全相关部门关系、监督安全政策执行情况，其权力主要依赖向总统提出有关安全事务的政策建议来实现。带有这种协调性质的国家安全委员会还有吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦等国的国家安全委员会。

三是决策性机构。这种类型的国家安全委员会在一些发展中国家中比较常见。如伊朗、沙特、土耳其、巴基斯坦、泰国等国的国家安全委员会，都是国防与安全领域的最高决策机构，成员通常包括总统（或国王、王储）、总理、职能部门的部长、军方领导人等，实行委员会集体负责制度，行使国防与安全事务的最高决策权和执行权。

从总体上看，在不同历史时期，由于国家政治体制结构和安全需求不同，国家安全委员会的性质各不相同。冷战时期，只有少数大国成立了国家安全委员会，以统筹协调与军事安全相关的各职能部门的作用，其中，对外协调是国家安全委员会的主要任务，其重心在于协调外交与军事行动之间的关系，为最高行政首长进行有关安全事务决策提供咨

^① 金一南：《新国家安全体制任重道远》，《学习时报》2013年11月18日，第7版。

询。冷战后,随着国家安全形势综合化、复杂化趋势的加强,国家安全委员会不仅在构成上日益多样化,而且日益向兼具咨询、协调和决策职能的综合性机构发展。

(二) 国家安全委员会的构成

由于性质不同,不同国家的国家安全委员会在构成上也存在一定的差异。不同阶段,国家安全面临的任務不同,国家安全委员会在构成上也不断发生变化。综观世界各国的国家安全委员会,在构成上有以下特点。

军方等强力部门的负责人是国家安全委员会的主要成员。冷战时期,基于大国军事对峙和竞争成为国家安全的主要威胁,军事安全在国家安全中占据主导地位,军方等强力机构的领导人成为国家安全委员会的主要成员。有的国家安全委员就叫国防委员会、最高国防委员会或防务委员会(防务会议)。美国的国家安全委员会主要由总统、副总统、国务卿、国防部部长、参谋长联席会议主席、中央情报局局长等组成。法国、英国等国的国家安全委员会的构成也基本如此,有的把内政部部长也纳入国家安全委员会成员之中。罗马尼亚的最高国防委员会由10名成员组成,即总统、总理、工业和贸易部部长、国防部部长、外交部部长、内政部部长、总统府政治分析部部长、国家情报局局长、对外情报局局长和总参谋长。一些发展中国家的国家安全委员会成员除了总统之外,基本上全是军方领导人,如拉美的智利、萨尔瓦多等,以及亚洲的泰国、菲律宾等。这一时期,国家安全委员会实际上是国家行政领导人与军方领导人协商国家安全事务的重要场所。

冷战后国家安全委员会的构成出现了日趋扩展的态势。随着国家安全综合化、多样化、复杂化趋势的不断增强,国家安全涉及的领域和部门不断增多,国家安全委员会也不断扩大。2009年2月13日,刚上台不久的美国总统奥巴马就颁布《第一号总统政策指令》,鉴于其前任小布什总统没有很好地发挥国家安全委员会的作用,过分倚重国防部部长和自己的政治顾问,导致阿富汗战争和伊拉克战争的扩大化,奥巴马总统决定把司法部部长、能源部部长、国土安全部部长、国际开发署主任及美国驻联合国代表等人纳入国家安全委员会之中,对国家安全委员会进行扩编。不仅美国如此,其他国家也出现了国家安全委员会不断扩大的发展趋势。俄罗斯就把国家紧急情况部等涉及非传统安全的部门领导人纳入国家安全委员会之中。这已成为当今世界各国国家安全委员会的普遍做法。

国家安全委员会的构成日益按照专业领域分工进行组合。国家安全涉及领域和

部门的日益扩大,导致国家安全委员会成员的日趋多样化,从而引起国家安全委员会自身的分散化与扩大化,导致其运行困难和效率降低。对此,一些国家开始对国家安全委员会进行改革,按照国家安全所涉及的领域或问题进行组合,设立专业委员会,同时设立秘书处等机构。在设立专业委员会的同时加强统筹协调,既强调专业分工又能够集中统筹协调,以达成最优化的安全政策,提高安全系统效能。美国就有学者提出,美国应该在国家安全委员会中设立专业委员会,同时设立一名国家安全总监,负责那些超出总统国家安全事务助理职权范围的、国家安全系统的高级别特定任务。小布什政府时期,美国一度在国家安全委员会中设立部长级委员会、副部长级委员会和政策协调委员会,其中政策协调委员会包括6个地区性委员会和11个职能性委员会。俄罗斯国家安全会议则有宪法安全、国际安全、军事安全、经济安全等十几个跨部门委员会。

国家安全委员会主要以分级会议和小组决策会议的方式运行。日常性的分级会议与针对具体事件的小组决策会议是安全委员会运行的主要形式。以美国为例,日常情况下国家安全委员会采取分级会议的形式就国家安全的重大问题进行协商,形成决策。具体分为由总统亲自主持的最高国家安全会议,由国家安全事务助理主持的部长级安全会议,由国家安全事务副助理主持的副部长级安全会议三个层级的会议。一旦危机发生,则根据危机的形式和事态发展,成立规模比较小的“危机决策特别小组”,选定相关部门官员作为小组成员,在总统的直接主持下指挥危机管理行动。“危机决策小组”具有规模小、层次高、反应快、保密性强等特点,如奥巴马总统研究抓捕本·拉登一事时,只召集了几个相关人员与会,研究对策,从而快速高效地做出决策,并确保了保密性。在俄罗斯,总统每月主持一次联邦安全会议,讨论当前国家面临的最重要的安全问题,提出解决方案。俄联邦安全会议机关、跨部门委员会和科学委员会则定期召开分级会议。具体到某项危机事态,安全会议还会成立一些临时跨部门委员会,如1998年成立的“车臣共和国发展与北高加索地区局势正常化问题临时部门委员会”,在协调车臣冲突、化解北高加索地区危机方面发挥了重要作用。

就国家安全委员会的组织结构看,世界上多数国家的安全委员会构建主要有两种形式:一是由国家安全委员会委员加秘书班子组成,规模小,一般十几人至几十人;另一种是由安全委员会委员、秘书班子再加上所属工作机构组成,规模大至几百人到成千上万人,是科层制的组织机构。美国和俄罗斯的安全委员会则已经发展成为一个庞大的官僚科层组织。

(三) 国家安全委员会的职责

国家安全委员会的职责和作用是多方面的。作为为国家最高领导人提供有关国家安全事务决策咨询的工具,国家安全委员会作用的发挥取决于国家最高领导人对国家安全委员会的重视和运用程度。综观世界上多数国家的国家安全委员会,其共同的主要职责体现在以下几个方面。

向最高行政首长提供有关国家安全和防务问题的信息和政策建议。作为国家安全各部门互动的场所,国家安全委员会汇聚了各部门提供的所有重要信息,成为各部门政策主张和建议的汇集地,通过信息汇总和相关部门的政策协商,可以为最高行政长官就国家安全事务做出判断提供最准确、最全面的情报信息,为做出有关决策提供最科学有效的参考选项。

协调相关职能部门的意见,达成政策共识,明确任务分工。由于国家安全涉及的领域和部门日益扩大,任何一个部门都很难就安全问题做出符合国家整体利益和使这种利益最大化的决策,因此,政策协调就成为提高政策效率的最有效途径。任何政策,如果要有效的话,不仅在制定时需要协调,而且在执行时也需要协调。如果参与一方未能涉及,或者各方共识不充分,政策就无法执行。在国家安全领域,协商显得特别重要。国家安全委员会的重要职能之一就是召集国家安全相关部门领导人就国家安全和重大安全问题进行协商,以便最终达成最优化的政策,同时增强各部门的共识,明确各部门的职责任务,更好地围绕共同的安全政策和目标,有效履行本部门职责或有效进行跨部门合作与协调支持。这是国家安全委员会最原始、最重要、最本质的职能。

整合情报资源,确保行政首长获得最准确、最全面的情报与信息。当今世界各国都设有多个情报机构,且分属不同领域或部门,如国家情报系统、军方情报系统、警方情报系统,还有各个部门自己的情报信息机构等。情报来源多样必然导致情报信息存在一定的差异性。未经充分评估和整合的情报对决策者来说几乎没有价值。因此,必须有一个机构对各种情报进行整合和分析评估,确保能够为行政首脑决策提供最准确、最全面的情报产品。在多数国家,这一职责是由国家安全委员会承担的。

制定国家安全战略或政策法规,就重大安全问题提供政策建议。一般而言,一个国家在一定阶段都有自己的总体安全战略,主要阐明国家安全总体目标、面临的安全形势和主要任务、维护国家安全的主要原则和要求、采取的主要战略举措及维护安全的力量和手段保障等,如美国政府四年一度的《安全战略报告》,俄罗斯制定的不同阶段的

《俄罗斯联邦安全战略构想》等，都是通过制定国家安全战略指导相关部门工作。同时，国家安全委员会还针对国家安全面临的重大问题制定专门的政策报告。制定国家安全战略和重大安全问题政策的任务主要由国家安全委员会承担。

监督安全政策和法规的执行与落实。国家安全委员会不仅通过协调相关职能部门，就国家安全战略或政策达成共识，而且负有监督国家安全政策或法规执行或落实的职责。凭借行政首脑赋予的权力或者行政领导人的大力支持，国家安全委员会得以指挥或者监督其他相关职能部门执行安全政策与法规。

此外，基于各国政治和行政体制不同，不同国家的国家安全委员会还承担了不同的职责，发挥着不同的作用。在总统制或半总统制的国家，如美国、法国等，国家安全委员会负有就行政部门制定的安全政策与立法部门（国会）进行沟通协调的职能，以获取立法机关提供的法律、预算等方面的支持。另外，美国的国家安全委员会还承担处理一些超出一般外交和正式外交关系的涉外事务的任务。如尼克松政府时期，美国寻求打开中美关系的大门，但当时中美两国并没有正式的外交关系，尼克松总统派遣国家安全事务助理基辛格秘密访华，从而逐渐打开了中美关系正常化的大门。美国国家安全委员会还多次策划和参与一些国家的内部事务安排。

二 国家安全委员会是国家安全形势发展变化的产物

自近代主权国家产生以来，国家安全体制在国家政治体制中一直居于重要地位，并随着国家安全形势的发展而不断变化。19世纪中后期，随着第二次科技革命的发展和工业化的大规模推进，帝国主义列强对世界进行再瓜分并为此发动了世界战争，总体战成为主要的战争样式。总体战的战争威胁构成了各国安全的最大威胁。为此，世界主要大国开始制定涉及国家各个部门和领域的大战略，并建立了相应的现代国家安全机构。国家安全委员会就是适应这一安全形势发展需要的产物。美国是世界上最早设立国家安全委员会这一机构的国家。伴随着冷战体制的终结，经济全球化的深入发展，以信息技术为核心的高新技术的迅猛发展，冷战后的国际体系正在发生深刻变化，国家安全形势出现了一系列新特点，世界上多数国家纷纷设立了国家安全委员会这一重要机构。设立国家安全委员会是适应后冷战时代国家安全形势发展变化的重要举措。

(一) 适应国家安全空间不断扩展的需要

随着国际体系发生结构性变化,特别是以信息技术为核心的高新技术的发展,经济全球化与社会信息化持续推进,后冷战时代国家安全在空间上不断扩展,导致国家安全涉及的领域和部门不断增多,急需一个权威性最高机构统筹协调国家安全事务。

综观人类安全空间演进的历史进程不难看出,不同历史时期和社会发展阶段,国家安全有着不同的内涵、特点和形式。人类的发展与自然环境密切相关。战争或军事一开始是臣服于自然的。在农耕文明时代,陆权竞争是国家安全的重心,通过战争开拓疆土或者守卫国家的地理边界是国家安全的主要任务。在经历了漫长的农耕文明之后,到了近代,随着社会生产力的发展和海上动力源的革命性变化,人类开始步入海洋时代,海权对世界历史发展具有决定性影响。马汉的海权论宣告了大国海洋安全新时代的到来,争夺制海权成为维护国家安全的重要使命。进入20世纪,飞机的发明进一步把国家安全空间拓展到天空。意大利军事学家朱里奥·杜黑倡导的制空权论宣告了人类空间边界安全时代的到来。1957年10月,苏联把人类历史上第一颗人造卫星送入了太空,宣布了人类太空安全时代的到来。至此,国家安全的自然空间已从陆地、海洋、天空拓展到太空。

伴随着信息技术的飞速发展,人类安全空间开始进入技术空间时代。互联网在全球扩张,成为影响国家安全以及经济、政治发展和文化传播的无形力量。国家安全空间从陆、海、空、太空自然空间向网络空间拓展。网络空间的技术性、虚拟性、广延性等特征决定了国家安全博弈的极端复杂性。传统安全中的军事较量进入了第四维战场,即电磁空间。谁控制了信息网络,谁就控制了国家安全的战略制高点。网络空间不是自然空间而是技术空间,不是现实空间而是虚拟空间,不是封闭固定的空间而是开放的无限延展的空间。电磁和网络安全的凸显进一步加强了国家安全的跨部门、跨领域性和复杂性。

随着网络技术的发展,各国各领域的交流交往出现了史无前例的大发展,不仅交往方式和手段便捷多样,而且交往时空大为减缩,导致作为国家心理与精神活动的认知空间安全在国家安全战略中的地位和作用不断提升。认知空间具有边界模糊性和无限性、信息威胁扩散性、战略对抗持久性等一系列新特征。^① 认知空间安全的凸显进一步

^① 曾华锋、石海明:《论国家认知空间的安全战略》,《军队政工理论研究》2013年第5期,第133~134页。

增强了国家安全的综合性、跨部门性和复杂性。

至此,国家安全空间不仅在自然空间上从陆地向海洋、天空、太空延伸,而且向网络技术空间日益拓展,并与社会信息化的持续推进相结合,向认知空间无限拓展,导致国家安全空间跨部门、跨领域特征不断加强。国家安全发展至今,已经从传统的单纯军事竞争转向了经济、政治、社会、文化等综合国力竞争。国家安全涉及的领域和部门不断增多,几乎涉及国家和社会的方方面面。国家安全跨领域的交互性、交融性、交叉性增强。没有一个统筹协调的国家安全统领机构,各个部门只从本位进行思考、决策和行动,难免会导致群龙无首、顾此失彼甚至相互拆台的局面,不仅无法从国家安全整体角度和最高层次制定科学有效的国家安全战略,而且严重制约着各个职能部门维护各个领域安全效率的提高,更不可能充分有效地运用综合国力,提高维护国家安全的整体效能。

(二) 适应国家安全综合化、多样化、复杂化的需要

随着社会生产力的发展和社会关系的深刻变化,国家利益在空间和内涵上不断拓展,导致维护国家利益安全的任务不断多样化与复杂化。当今世界,随着经济全球化的深入发展与科技革命的推进,国际体系正在发生复杂深刻的变化,导致国际安全与国家安全结构正在发生历史性变化。

从国际安全结构看,伴随着国际体系的深刻变革,国际安全正在发生深刻变化。冷战结束后,两极国际格局不复存在,国际格局正在向多极化发展,国际体系结构正在从传统的少数大国主导的“丛林结构”向多元多体多层次的复合化结构转变。经济全球化发展带来的大国关系的深刻变化及区域化、全球一体化的发展,使得大国关系的结构出现了新的特征,传统的要么结盟要么对抗的大国关系运行模式难以持续,大国间共同利益与结构性矛盾并存,大国关系呈现出总体稳定、局部竞争与协调、合作与冲突并存的态势。世界大战或总体战发生的可能性减小,局部战争成为主要的战争威胁。与此同时,民族矛盾、领土争端、宗教冲突、各种社会矛盾等引发的局部冲突与内乱成为当今国际安全的主要威胁。经济全球化发展导致跨国关系网络不断拓展,各种跨国性安全问题不断增多。各种政府间和非政府间国际组织不断发展,国际行为主体日趋多样化,带来了国际体系权力的流散,同时带来了国家安全关系的复杂化,国家间共同安全问题日益凸显。全球性问题日益增多导致全球共同安全问题不断凸显。尽管由于各国在国际体系中所处地位和环境不同,各国的安全环境存在巨大差异,但国际安全变化