


# 国家安全管理学

李文良◎著

 吉林大学出版社

北京市与中央在京高校共建专业建设项目

# 国家安全管理学

李文良 著

 吉林大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家安全管理学 / 李文良著. -- 长春: 吉林大学出版社, 2014.2

ISBN 978-7-5677-1361-1

I. ①国… II. ①李… III. ①国家安全 - 管理学 - 中国 IV. ①D631

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第039027号

书 名: 国家安全管理学

作 者: 李文良 著

责任编辑、责任校对: 朱进

吉林大学出版社出版、发行

开本: 787×1092 毫米 1/16

印张: 18 字数: 251千字

ISBN 978-7-5677-1361-1

封面设计: 美印图文

北京兴星伟业印刷有限公司 印刷

2014年3月 第1版

2014年3月 第1次印刷

定价: 58.00元

版权所有 翻印必究

社址: 长春市明德路501号 邮编: 130021

发行部电话: 0431-89580026/28/29

网址: <http://www.jlup.com.cn>

E-mail: [jlup@mail.jlu.edu.cn](mailto:jlup@mail.jlu.edu.cn)

# 国家安全学科建设的里程碑

## ——读李文良教授的《国家安全管理学》

十多年前查阅教育部高校本科专业目录和硕博士专业目录，没能见到“国家安全”四字；十多年后的今天再查阅这两个目录，依然见不到“国家安全”四字，更不用说“国家安全管理”一词了。不仅如此，作为国家标准的“学科分类与代码表”、作为全国各级各类图书馆文献分类标准的“中图分类法”，也都没有“国家安全”及“国家安全管理”的字样。由此可见，虽然十多年来我们一直在呼吁要建立国家安全学科与专业，并在国际关系学院开设了国家安全学课程，公开出版了国家安全学教材，取得了一系列科研成果，力图通过这些具体的教学科研工作来推进国家安全学科建设和专业设置，但现实的进程却非常缓慢。为此，当我前些年得知李文良教授在公共管理系开设了国家安全管理学课程，并着手写一部国家安全管理学教材时，便觉得这是一个对国家安全学科建设具有重要意义的举措。

前年，承蒙接任公管系主任的李文良教授和前任系主任杨建英教授好意，我来到公共管理系任教，从而有更多时间与文良教授讨论国家安全学科建设问题。去年初冬开始，我们几乎每晚都要一同到学校对门的中央党校南院散步。在这个被国关学生称为“小颐和园”的好去处，月光与星辰、落叶与寒霜、枯草与残雪、蛙声与新绿，还有那令人厌恶的雾霾，伴随着我们对各自少年时代乡村生活的追忆与感慨，倾听着我们对国家安全问题的追寻和探讨。虽知“百无一用是书生”，但在我们的闲谈中，还是免不了书生意气，就共同关心的国家安全学科建设问题，特别是他的国家安全管理学教材的撰著进程和一些具体问题，发表各自的想法。

现在，文良教授这部酝酿多年的《国家安全管理学》终于脱稿，即将由吉林大学出版社出版，我得近水楼台之便，先睹为快，并承其美意，在书前写几句感想。

俗语说“干啥吆喝啥”。从本人长期从事的国家安全教学科研工作的角度看，文良教授的《国家安全管理学》填补了我国哲学社会科学学科建设的一项空白，是国家安全学科建设中的一座新的里程碑。

早在20世纪90年代，国际关系学院就开始探讨国家安全专业设置和学科建设问题，时任院长的桑松森研究员为此倾注了极大的热情，付出了极大的心血，推动了一系列内部专业教材的编写和使用，其中包括2002年内部印行的《国家安全学基础》。新世纪伊始，在北京市教委的立项支持下，我们开始编写能够公开出版的国家安全学教材，最终在2004年5月由中国政法大学出版社出版了我国第一部国内外公开发行的《国家安全学》。如今将近10年过去了，期间国际关系学院虽然还推出了其他一些国家安全方面的教学科研成果，但却少有对学科建设具有重大意义的专业教材，也缺乏具有更强现实性和可操作性的学术成果。《国家安全管理学》的出版弥补了这方面的缺陷，将成为国家安全学科建设的里程碑之作。

同时，《国家安全管理学》还是国家安全学理论的“落地”之作。

三年前与中国人民大学公共管理学院王宏伟先生在一个学术讨论会前初次相识时，他曾直言不讳地就当前国家安全理论研究提出中肯意见，认为国家安全学理论需要“落地”，也就是要从理论概括和理论分析落实到国家安全管理上。近几年在第十、第十一届中国国家安全论坛上，全国政协副主席李金华先生、国家安全政策委员会会长巴忠倓将军、国际关系学院党委书记刘慧教授，以及其他一些与会专家学者，多次谈到国家安全管理、国家安全教育等问题，第十届论坛更是把主题确定为“社会管理创新与国家安全”，从而更说明国家安全研究需要落实到国家安全管理上，而实际的国家安全管理工作则需要国家安全管理科学的支撑，这就要求在高等教育中引入国家安全管理学课程甚至是国家安全管理学专业。文良教授致力国家安全管理学教学与科研的意义，也

在于此。

还有非常重要的一点是，国家安全管理学作为政治学、国家安全学、管理学、公共管理学之间的一门新兴交叉学科，对公共管理学的发展和應用也具有重要意义，《国家安全管理学》因而也是公共管理学科建设中的一座新的里程碑。本人虽然对公共管理学的具体理论知之不多，但也明白它是一门实用性极强的应用学科，其重要作用就是应用于社会生活的各个领域，其中包括国家安全领域。公共管理学科引进我国后发展是比较快的，但却一直没有很好地运用到国家安全领域，现今摆在读者面前的这部《国家安全管理学》则完成了这个任务。

不可否认，过去曾有冠名“国家安全管理”的书籍和课程出现过，本人也看过其具体内容，但觉得很不到位，其中最突出的问题是缺乏完整系统的国家安全学科理论的支撑，因而虽然在名称上用了“国家安全管理”的字样，而内容只是国家安全某个方面的管理问题，或者仅仅涉及军事国防管理，或者仅仅涉及国家情报管理。这样的国家安全管理学并不是完整意义上的国家安全管理学。此外，这些国家安全管理论著，普遍缺乏公共管理学及相关学科的理论支撑，从中看不到现代管理科学已经确立起来的一些普遍性原理。文良教授撰著国家安全管理学教材，有其得天独厚的优越条件。一方面，攻读博士学位时，他所修专业是政治学，后来又一直从事公共管理学的教学与研究，因而具有良好的专业素养；另一方面，来到国际关系学院任教后，特别是担任公共管理系主任后，他又特别关注并深入研究了国家安全学基本理论，开设了国家安全管理学课程，参加了《中国国家安全年度概览》的编写，主编了《2011年中国国家安全概览》，因而具备在学术领域统揽国家安全全局的素养，这正是写好一部真正的国家安全管理学的重要前提。这些有利条件，使他这部《国家安全管理学》建构了一个系统的框架，提出了一些国家安全管理特殊性理论，在学科体系和基本内容上有不同程度的创新，具有很强的专业性、学术性、实用性。在此，完全不需要我来复述其中的内容和观点，大家读完全书定会了然。

《国家安全管理学》的出版既然是一个里程碑，那它就绝不是一个

终点，而只会是一个新的起点。国家安全管理学具有很强的现实性和实用性，本书将来不仅可以作为高校的法律、公安、外交、军事、情报等专业相应课程的专业教材或参考书，而且还可以作为我国军事、外交、公安、国安等行政机关的在职培训教材，从而切实服务于我国的国家安全事务。在这个过程中，包括文良教授在内的使用本教材或开设相关课程的教学科研人员，必然会有更多的新认识、新想法、新思路、新观点，也必然会把这些新材料不断补充到教学中，并在适当的时候补充到本书新版或其他版本的教材中，从而推动国家安全管理学科不断完善和成熟。

我相信，《国家安全管理学》的出版，将会形成某种示范效应，带动更多的国家安全类专业教材的编写、出版和使用，由此对国家安全学科建设和高校中国家安全专业的设置起到切实的推动作用。就此而言，我们需要感谢文良教授，感谢他以一己之力，完成了这样一项艰巨而富有多方面意义的学术工作。

刘跃进

2013年4月25日

# 目 录

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| <b>第一章 国家安全管理学导论</b> .....   | <b>1</b>  |
| 第一节 国家安全管理学研究的对象 .....       | 1         |
| 第二节 国家安全管理学的任务 .....         | 8         |
| 第三节 国家安全管理学的学科性质 .....       | 11        |
| 第四节 我国国家安全管理研究现状 .....       | 13        |
| 本章小结 .....                   | 19        |
| 关键术语 .....                   | 19        |
| 复习思考题 .....                  | 19        |
| 参考文献 .....                   | 19        |
| 案例阅读 .....                   | 20        |
| 案例讨论题 .....                  | 24        |
| <b>第二章 国家安全管理原则和责任</b> ..... | <b>25</b> |
| 第一节 国家安全管理原则 .....           | 25        |
| 第二节 国家安全管理责任 .....           | 31        |
| 本章小结 .....                   | 34        |



|                            |           |
|----------------------------|-----------|
| 关键术语 .....                 | 35        |
| 复习思考题 .....                | 35        |
| 参考文献 .....                 | 35        |
| 案例阅读 .....                 | 36        |
| 案例讨论题 .....                | 40        |
| <b>第三章 国家安全职能.....</b>     | <b>41</b> |
| 第一节 国家安全一般职能 .....         | 41        |
| 第二节 国家安全运行职能 .....         | 57        |
| 第三节 社会主义初级阶段中国国家安全职能 ..... | 61        |
| 本章小结 .....                 | 72        |
| 关键术语 .....                 | 73        |
| 复习思考题 .....                | 74        |
| 参考文献 .....                 | 74        |
| 案例阅读 .....                 | 75        |
| 案例讨论题 .....                | 80        |
| <b>第四章 国家安全组织.....</b>     | <b>81</b> |
| 第一节 国家安全组织概论 .....         | 81        |
| 第二节 国家安全组织类型 .....         | 85        |
| 第三节 我国国家安全管理机构 .....       | 100       |
| 本章小结 .....                 | 107       |
| 关键术语 .....                 | 108       |
| 复习思考题 .....                | 108       |

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| 参考文献 .....                 | 109        |
| 案例阅读 .....                 | 109        |
| 案例讨论题 .....                | 114        |
| <b>第五章 国家安全人力资源</b> .....  | <b>115</b> |
| 第一节 国家安全人力资源的内涵和规划 .....   | 115        |
| 第二节 国家安全人力资源的考试录用和配置 ..... | 122        |
| 第三节 国家安全人力资源工资保险福利 .....   | 130        |
| 第四节 国家安全人力资源规范 .....       | 135        |
| 第五节 国家安全人力资源绩效评估 .....     | 139        |
| 第六节 国家安全人力资源培训 .....       | 143        |
| 第七节 情报人员的招募和培训 .....       | 148        |
| 本章小结 .....                 | 162        |
| 关键术语 .....                 | 163        |
| 复习思考题 .....                | 163        |
| 参考文献 .....                 | 164        |
| 案例阅读 .....                 | 164        |
| 案例讨论题 .....                | 168        |
| <b>第六章 国家安全环境</b> .....    | <b>169</b> |
| 第一节 国家安全环境概述 .....         | 169        |
| 第二节 国家安全环境的基本内容 .....      | 173        |
| 第三节 我国国家安全环境面临的挑战 .....    | 178        |
| 本章小结 .....                 | 200        |

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| 关键术语 .....                | 201        |
| 复习思考题 .....               | 201        |
| 参考文献 .....                | 202        |
| 案例阅读 .....                | 202        |
| <b>第七章 国家安全领导.....</b>    | <b>207</b> |
| 第一节 国家安全领导概述 .....        | 207        |
| 第二节 权变领导理论与国家安全管理实践 ..... | 219        |
| 本章小结 .....                | 226        |
| 关键术语 .....                | 227        |
| 复习思考题 .....               | 227        |
| 参考文献 .....                | 227        |
| 案例阅读 .....                | 228        |
| 案例讨论题 .....               | 231        |
| <b>第八章 国家安全激励.....</b>    | <b>232</b> |
| 第一节 国家安全激励概述 .....        | 232        |
| 第二节 激励需求理论与国家安全管理实践 ..... | 237        |
| 本章小结 .....                | 249        |
| 关键术语 .....                | 250        |
| 复习思考题 .....               | 250        |
| 参考文献 .....                | 250        |
| 案例阅读 .....                | 251        |
| 案例讨论题 .....               | 253        |

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| <b>第九章 国家安全沟通</b> ..... | <b>254</b> |
| 第一节 国家安全沟通概述 .....      | 254        |
| 第二节 国家安全沟通类型 .....      | 261        |
| 本章小结 .....              | 269        |
| 关键术语 .....              | 269        |
| 复习思考题 .....             | 270        |
| 参考文献 .....              | 270        |
| 案例阅读 .....              | 270        |
| 案例讨论题 .....             | 272        |
| <b>后 记</b> .....        | <b>273</b> |

# 第一章 国家安全管理学导论

随着国内外学者对国家安全问题的关注和探讨，国家安全理论逐步形成和发展，并为国家安全管理提供了强大的理论支撑。伴随着广大理论和实际工作者对国家安全管理现象及其规律的深入研究，一门新兴交叉学科——国家安全管理学初现端倪。

## 第一节 国家安全管理学研究的对象

### 一、国家安全管理内涵

#### （一）安全的界定

“安全”一词，在古代汉语中并没有出现，但“安”字却在许多场合下表达了“安全”的概念，如“是故君子安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱，是以身安而国家可保也”（《易·系辞下》）。这里的“安”是与“危”相对应的，所表达的就是“安全”的概念。现代汉语对“安全”的解释是“没有危险；不受威胁；不出事故”。

在英文中，security有安全、平安、安全感等含义，与汉语中的“没有危险；不受威胁；不出事故”同义。

由此可见，无论是汉语中的“安全”，还是英文中的“security”，其基本含义就是指某一主体处于没有危险、不受威胁的状态。但是，这只揭示了“安全”一个层面的含义，“安全”还应有某一主体免除危险、威胁的能力这一层面含义。也就是说，某一主体只有没有危险，不受威胁的状态，而没有免除危险、威胁的能力，只能称作“半安全”或“准安全”。因为形成这种安全状态的内外因素一旦发生变化，而主体又没有免除这种威胁的能力或这种能力不足，则原来的安全状态就会失

衡，立刻就会出现“危险、威胁”的状态。当某一主体具有免除危险、威胁的能力，面对所出现威胁这种安全状态的势态，则会尽最大能力去消除这种隐性的或显性的不安全因素。

为此，我们认为，安全是指某一种主体免受各种干扰、侵蚀、威胁和颠覆的状态和能力。

## （二）国家安全的界定

我们认为，既然安全指某一种主体免受各种干扰、侵蚀、威胁和颠覆的状态和能力。那么，国家安全就是指一个国家免受各种干扰、侵蚀、威胁和颠覆的状态和能力。我们从两个方面来解读国家安全。

### 1. 对国家安全状态的认识

就国家安全状态而言，主要表现在以下几个方面：

（1）免干扰。这种干扰因素主要来源于国内外两个方面。从外部因素来看，居心叵测的国家实行不友好的外交政策，或人为制造麻烦，对国家的安全状态造成不稳定的因素，或是一些重大的国际事件，如东欧巨变、苏联解体、西亚北非“阿拉伯之春”等对国家安全埋下隐患。从内部因素来看，统治集团的决策失误或社会不稳定因素等对国家安全状态造成一定程度的干扰。如在我国，政治上的左倾思想、经济上的盲目冒进、文化上的媚洋等现象严重干扰中央政策的实施，使中央权力的功效大打折扣，这些因素对我国国家安全特别是政治安全构成强大的干扰因素。为此，只有当国内外干扰因素都不存在时，我们才可以说我国国家政权是安全的。

（2）免侵蚀。侵蚀是一种极其隐蔽、渐进地损害国家安全的方式。这种隐蔽性主要表现在一些发达国家借助经济全球化的契机，在向发展中国家输入商品、文化过程中，不知不觉地输入着其物质生活方式和价值观念，从而潜移默化地使这些国家的人民特别是年青人的生活方式和价值观念转向西化，使这些国家的安全状况在核心价值层面产生危机。在中国，侵蚀的渐进性则表现在它对我国国家政权的损害是一点一滴的，如美国叫嚣的对中国“和平演变”战略，就是要通过对我国政治、经济和文化等方面慢慢侵蚀，最后达到搞垮我国政权的目的。为

此，国家安全的表现形式之一就是无侵蚀。

(3) 免威胁。这种威胁一方面来自于敌对国家的重大经济制裁和政治上的孤立及军事上的挑衅和恐吓；另一方面来自于国内的破坏因素如恐怖势力、民族分裂势力、极端宗教势力，以及重大的社会不稳定因素如大面积的失业人群、严重的犯罪率、日益扩大的贫富差距等。国内外这两方面的威胁构成对国家安全的严重挑战，因此，只有不存在这种威胁，一个国家的国家安全才有保障。

(4) 免颠覆。颠覆是国外敌对势力通过军事侵略、武装干涉等手段强行推翻现政府，使国家政权功能丧失；另一方面，国内反对势力通过暴动、政变等方式实现政权更迭。衡量国家是否安全的主要依据就是不存在这种被颠覆的因素。

## 2. 对国家安全能力的认识

就确保国家安全的能力而言，因为国家安全的状态，有时恰恰来源于确保国家安全的能力。正是一个国家具有这种减少、消除各种不利于国家安全的因素，才使国家处于安全的状态。对一个国家而言，即便国家已处于安全状态，但随着时间的推移，国内外环境的变化，这种安全状态时时处于挑战之中。因此，我们必须有确保国家安全的能力，把各种挑战消灭于萌芽之中，或有足够的力量阻止这种挑战，以维护国家安全状态的持久平衡。确保国家安全的能力主要表现在以下四个层面：

(1) 免干扰能力。各种干扰国家安全状态的因素一定会长期存在，那种幻想这些干扰因素只是在特定时间、特定环境条件下才存在的观点是幼稚的也是有害的。问题的关键不在于这些干扰因素的是否存在，而在于这些干扰因素对国家政权安全构成多大程度的危害。抗干扰能力的职责就是把这种干扰因素降低到不足以对国家安全状态造成危害的程度。如果一个国家失去或没有这种抗干扰能力以及抗干扰能力不足，就不可能维持国家安全状态。

(2) 免侵蚀能力。国家对于这种隐形、渐进的侵蚀国家安全的事件和行为，必须有清醒的认识和足够的抗击力，而这种抗击力的大小取决于国家抗侵蚀力的强度。加强“硬实力”和“软实力”建设，才能真

正增强确保国家安全的抗侵蚀力。

(3) 免威胁能力。只要世界上还存在霸权主义，还存在各种利益冲突，国家安全就会面临威胁。减少、降低或消除这种威胁的有效路径就是增强国家的综合实力，尤其是强大的现代化国防力量。这既是一个国家抗威胁能力的来源，也是抗威胁能力的外化。另外，一个国家的抗威胁能力的存在和不断强化也是把国内还存在的严重不安全因素降到最低程度的有效手段之一。

(4) 免颠覆能力。这是确保国家安全的必备能力。一般来说，免颠覆能力主要表现在两个方面：一是有能力应对外国的直接武力侵略。对于来自任何外部的侵害国家主权独立、领土完整的侵略行为，国家必须采取一切手段、动员一切力量给予坚决回击，并能够取得胜利。二是有能力应对国内发生的旨在颠覆国家政权的暴乱、武装暴动等行为。总之，随着一个国家的“硬实力”和“软实力”的不断提高，该国的抗颠覆能力也一定会得到提升。

### (三) 国家安全管理的界定

所谓国家安全管理，就是指国家安全组织及其工作人员为了使国家拥有安全状态和能力而依法对国家安全事务进行管理的活动和过程。主要从以下几个方面理解国家安全管理的含义：

1. 就国家安全管理主体而言，它主要是指在国家安全事务管理过程中承担管理职能、以维护国家安全为使命的国家安全组织及其工作人员。其他国家机关、社会团体、非政府组织、企事业单位和公民应该积极配合国家安全组织及其工作人员的工作，为维护国家安全作贡献。

2. 就国家安全管理客体而言，它主要指国家安全管理主体实施国家安全管理行为所指向的对象，即国家安全事务，主要包括政治安全事务、经济安全事务、文化安全事务、社会安全事务和信息安全事务和其它事务如国家安全组织内部管理事务。

3. 就国家安全管理目的而言，虽然国家安全管理主体针对不同类型的国家安全管理事务在不同的阶段有各自的管理目标，但终极价值取向是实现国家安全状态和培植国家安全能力。因此，各自分目标都必须服



从这个总目标。评价国家安全管理效率、效果的标准也是国家安全管理目的是否实现及其实现的程度。即使国家安全管理主体已经履行了国家安全管理职能，如果国家安全状态或安全能力没有得到保障，那就意味着国家安全管理功能已失效或大部分失效。

4. 就国家安全管理方式而言，国家安全管理主体依法管理国家安全事务，这是法治国家的基本要求，也是当代民主政治和民主政府的主要表现形式之一。这就要求国家安全管理主体不但自身身份合法，而且一定要在宪法法律的框架下从事国家安全管理活动。国家安全主体实施的任何国家安全管理行为要做到有法可依、有法必依。

另外，国家安全管理作为一种管理活动和过程，它具有动态性。国家安全管理随着国家安全管理生态环境的变化，其管理目标、管理职能和管理战略都要随之而变化。为了应对国家安全管理生态环境变化给国家安全管理带来的挑战，国家安全管理主体应不断提升自身管理素质，以便达到国家安全管理的目的。

## 二、国家安全管理学研究对象

国家安全管理学是指主要研究国家安全管理现象及其规律的学科。近年来，国内外学者、政府官员及民众对国家安全的关注程度越来越高，人们审视国家安全的视角由原来传统意义上的军事安全层面扩展到非传统安全即大安全的层面。因此，在公共事务管理过程中，国家安全事务和国家安全管理已经构成其中的重要组成部分。国家安全管理现象与其他一切管理现象一样，成为社会中不可缺少的管理现象之一。

国家安全管理作为一种管理现象，不是任何组织和个人主观臆断的结果。也就是说，国家安全管理主体都要遵循其内在的规律履行国家安全管理职能，实现国家安全管理的目的。否则，国家安全管理效能就会失灵或减弱，达不到国家安全管理的目标。国家安全管理主体的合法性就要在一定程度上受到损害。

为了深刻探究国家安全管理现象，揭示其内在的规律，国家安全管理学主要研究以下问题：