

国际关系学院国际战略与安全研究中心

A Review of China's National Security in 2011

2011年

中国国家 安全概览

本书概述中国国家安全大政方针，分析中国国家安全的国际环境和国内形势，追踪中国国家安全重要事件和中国国家安全学术动态，力求全面透视2011年度中国国家的重点、热点问题和发展态势。

- ◎ 以加强和创新社会管理保障社会和谐稳定
- ◎ 国际安全形势的新变化与中国面临的挑战
- ◎ 中国南海地区的多国博弈
- ◎ 社会矛盾持续加剧背景下的社会管理创新探索
- ◎ 中国航母平台出海试航

时事出版社

国际关系学院国际战略与安全研究中心

A Review of China's National Security in 2011

2011年中国 国家安全概览

时事出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

2011 年中国国家安全概览/李文良主编. —北京: 时事出版社, 2012. 6
ISBN 978-7-80232-520-3

I. ①2… II. ①李… III. ①国家安全—概况—中国—2011 IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 095658 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区巨山村 375 号

邮 编: 100093

发行热线: (010) 82546061 82546062

读者服务部: (010) 61157595

传 真: (010) 82546050

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京昌平百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 33 字数: 490 千字

2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

定价: 82.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

《2011 年中国国家安全概览》

课题组成员名单

主 编：李文良

副主编：刘跃进 李文良 林宏宇

撰稿人：毕凤娜 储 殷 范来忠 黄日涵

高红玲 及 扬 孔祥龙 刘理鼎

刘 颖 李小三 李梦夏 李 博

李 渤 李 颖 刘 洋 罗英杰

刘跃进 鲁 义 梁 优 林宏宇

马振超 孟晓旭 齐 琳 齐晓璇

曲 歌 师 丹 孙志明 赵文丹

宋希艳 苏 娟 唐纪宇 吴 雪

韦 磊 王 辉 王存奎 吴 燕

王湘林 王以鹏 杨 卡 于 强

杨建英 杨华锋 肖君拥 张士铨

张 莉 张菲菲 朱素梅 赵晓春

张 卫 赵清芳 赵 喆 郑晓明

目 录

第一编 大政方针

- 第一章 以通过《刑法修正案》和《反恐怖决定》为标志的
国家安全立法新进展 (3)
- 第二章 加强和创新社会管理保障社会和谐稳定 (12)
- 第三章 在防御性国防政策下做好军事斗争的准备 (23)
- 第四章 维护国家安全之外交方针的坚持与发展 (29)
- 第五章 非传统安全视角下有关文化安全的决定 (36)

第二编 国际环境

- 第六章 国际安全形势的新变化与中国
面临的挑战 (49)
- 第七章 进入“后拉登时代”的反恐新形势 (59)
- 第八章 美国战略重心东移后的中美关系 (68)
- 第九章 地区安全环境变动中的中印关系 (78)
- 第十章 中俄关系再上新台阶 (90)
- 第十一章 欧债危机对中欧关系的影响 (99)
- 第十二章 日本核泄漏事故与中国国家安全 (110)
- 第十三章 北非中东动荡对国际安全的影响 (122)

第十四章	中东局势及其国际影响	(134)
第十五章	非洲安全局势与中非关系	(144)
第十六章	中国海外利益保护的现状与前瞻	(154)
第十七章	以三次大撤侨为标志的中国国民 海外安全新态势	(160)
第十八章	国际货币权力冲突对国家安全的影响	(177)
第十九章	美国智库的当代中国研究概览	(188)

第三编 国内形势

第二十章	社会矛盾持续加剧背景下的社会管理 创新探索	(201)
第二十一章	社会安全的新形势	(214)
第二十二章	社会组织的发展	(236)
第二十三章	国家经济安全面临的两个主要挑战	(244)
第二十四章	文化产业发展与国家文化安全	(258)
第二十五章	防御性国防政策下军队现代化建设的新进展 ..	(268)
第二十六章	两岸和平发展背景下的台湾地区 “总统”大选	(277)
第二十七章	零星恐怖袭击难撼新疆开放发展	(286)
第二十八章	进入“后达赖时期”的西藏反分裂形势	(295)
第二十九章	中国南海地区的多国博弈	(309)
第三十章	“维基解密”资料凸显香港特区落实 国家安全立法的迫切性	(319)
第三十一章	网络传播中的国家安全	(331)
第三十二章	信息安全与国家安全的新形势	(344)
第三十三章	中国生态环境安全新态势	(355)

第四编 重大事件

第三十四章	利比亚大撤侨	(371)
第三十五章	美军击毙本·拉登	(381)
第三十六章	渤海湾蓬莱 19—3 油田漏油事故	(388)
第三十七章	中国航母平台出海试航	(397)
第三十八章	乌坎事件	(411)
第三十九章	湄公河惨案	(422)
第四十章	美军驻澳	(430)

第五编 学术动态

第四十一章	2011 年国家安全学术会议	(441)
第四十二章	国家安全学术著作	(462)
第四十三章	国家安全学术人物	(476)
附录	2011 年中国国家安全大事记	(485)
后记		(517)

第一编

大政方针

第一章

以通过《刑法修正案》和《反恐怖决定》 为标志的国家安全立法新进展

〔内容提要〕2011年中国有关国家安全立法的新进展主要体现在三个方面：一是通过《刑法修正案（八）》，进一步规范了有关危害国家安全犯罪与刑罚事宜，包括扩充了特别累犯构成、修改了资助维护国家安全罪的资助对象范围、降低了叛逃罪的入罪标准；二是由全国人大常委会通过《反恐怖决定》，这是我国保障国家安全的重要立法进展；三是国家开始以行政法规（规章）的方式来规制外资并购的安全审查，以期维护国家国防军工、经济金融安全。

一、《刑法修正案（八）》的相关规定

第十一届全国人大常委会第十九次会议于2011年2月25日通过《刑法修正案（八）》，同日由国家主席胡锦涛签署第41号主席令公布，自2011年5月1日起施行。此次刑法的修正之处较多，篇幅较长。^①其中，有关打击危害国家安全犯罪的刑法修改主要有三处：第七条、第二十条、第二十一条。

《刑法修正案（八）》第七条规定，将原《刑法》第六十六条“危害

^① 《刑法修正案（八）》对刑法的实质修改多达49处，文本字数近7500字，创中国刑法历次修改幅度之最。

国家安全的犯罪分子在刑罚执行完毕或者赦免以后，在任何时候再犯危害国家安全罪的，都以累犯论处”修改为：“危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、黑社会性质的组织犯罪的犯罪分子，在刑罚执行完毕或者赦免以后，在任何时候再犯上述任一类罪的，都以累犯论处。”

《刑法修正案（八）》第二十条规定，将原《刑法》第一百零七条“境内外机构、组织或者个人资助境内组织或者个人实施本章第一百零二条、第一百零三条、第一百零四条、第一百零五条规定之罪的，对直接责任人员，处五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利；情节严重的，处五年以上有期徒刑”修改为：“境内外机构、组织或者个人资助实施本章第一百零二条、第一百零三条、第一百零四条、第一百零五条规定之罪的，对直接责任人员，处五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利；情节严重的，处五年以上有期徒刑。”

《刑法修正案（八）》第二十一条规定，将原《刑法》第一百零九条“国家机关工作人员在履行公务期间，擅离岗位，叛逃境外或者在境外叛逃，危害中华人民共和国国家安全的，处五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利；情节严重的，处五年以上十年以下有期徒刑。掌握国家秘密的国家工作人员犯前款罪的，依照前款的规定从重处罚”修改为：“国家机关工作人员在履行公务期间，擅离岗位，叛逃境外或者在境外叛逃的，处五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利；情节严重的，处五年以上十年以下有期徒刑。掌握国家秘密的国家工作人员叛逃境外或者在境外叛逃的，依照前款的规定从重处罚。”

《刑法修正案（八）》第七条的规定，实质上是扩充了特别累犯^①的

① 所谓累犯，是指受过一定的刑罚处罚，刑罚执行完毕或者赦免以后，在法定期限内又犯被判处一定的刑罚之罪的罪犯。累犯分为一般累犯和特殊累犯两种。1. 一般累犯：是指被判处有期徒刑以上刑罚的犯罪分子，刑罚执行完毕或者赦免以后，在5年内再犯应当判处有期徒刑以上刑罚之罪的犯罪分子。2. 特殊累犯：是指因犯特定之罪而受过刑罚处罚，在刑罚执行完毕或者赦免以后，又犯该特定之罪的犯罪分子。中华人民共和国刑法修正案（八）第六条规定，将刑法第六十五条第一款修改为：“被判处有期徒刑以上刑罚的犯罪分子，刑罚执行完毕或者赦免以后，在五年以内再犯应当判处有期徒刑以上刑罚之罪的，是累犯，应当从重处罚，但是过失犯罪和不满十八周岁的人犯罪的除外。”

规定。特别累犯，根据原《刑法》第66条的规定，是指犯危害国家安全罪受过刑罚处罚，刑罚执行完毕或者赦免后，在任何时候再犯危害国家安全罪的犯罪分子。特别累犯的构成特征为：1. 前罪和后罪都是危害国家安全罪；2. 前罪被判处的刑罚和后罪应判处的刑罚的种类及其轻重不受限制；3. 构成危害国家安全罪的特别累犯，不受前后两罪相距时间长短的限制。而修订后的《刑法》将特别累犯扩充为“危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、黑社会性质的组织犯罪的犯罪分子，在刑罚执行完毕或者赦免以后，在任何时候再犯上述任一类罪的，都以累犯论处”。所以，前后罪有三者之一，只要是在刑罚执行完毕或者赦免之后，任何时候再犯，均以累犯论处。如果后罪发生在前罪刑罚尚未执行完毕之时，则以数罪并罚论处。通过刑法相关修改可以看出，国家立法加大了对危害国家安全罪、恐怖活动犯罪、黑社会性质的组织犯罪的打击力度。

《刑法修正案（八）》第二十条的规定，是对资助危害国家安全罪的资助对象进行修改。原《刑法》第一百零七条规定“境内外机构、组织或者个人资助境内组织或者个人实施……”，修改后将资助危害国家安全罪的犯罪主体改为“境内外机构、组织或者个人资助实施……”，删除了定语“境内组织或者个人”。这一修改意味着，境内外机构、组织或者个人提供实物、金钱、交通工具或其他手段，帮助犯罪分子实施“背叛国家罪”、“分裂国家罪”、“煽动分裂国家罪”、“武装叛乱、暴乱罪”、“颠覆国家政权罪”和“煽动颠覆国家政权罪”等行为，即构成资助危害国家安全罪。从逻辑以及实践上看，危害国家安全犯罪的主体并不限于境内组织或者个人。故此处修改，更符合我国的现实对敌斗争需要，也与《国家安全法》第四条、第三十三条的有关规定相一致。

《刑法修正案（八）》第二十一条的规定，实际上是对“叛逃罪”构成条件的修正。原规定是，“国家机关工作人员在履行公务期间，擅离岗位，叛逃境外或者在境外叛逃，危害中华人民共和国国家安全的，处五年以下……”，修改后的规定删除了其中“危害中华人民共和国国家安全的”。这意味着，新修订的《刑法》降低了叛逃罪的入罪要求，即国家机

关工作人员在履行公务期间，擅离岗位，叛逃境外或者在境外叛逃的，就可以构成叛逃罪，无要求同时具有危害国家安全的行为。

需要提及的是，最高人民法院还于 2011 年 4 月 20 日通过《关于〈中华人民共和国刑法修正案（八）〉时间效力问题的解释》。该司法解释针对有关危害国家安全罪修改的时间效力问题，在第三条明确提出：

被判处有期徒刑以上刑罚，刑罚执行完毕或者赦免以后，在 2011 年 4 月 30 日以前再犯应当判处有期徒刑以上刑罚之罪的，是否构成累犯，适用修正前刑法第六十五条（被判处有期徒刑以上刑罚的犯罪分子，刑罚执行完毕或者赦免以后，在五年以内再犯应当判处有期徒刑以上刑罚之罪的，是累犯，应当从重处罚，但是过失犯罪除外，前款规定的期限，对于被假释的犯罪分子，从假释期满之日起计算）的规定；但是，前罪实施时不满十八周岁的，是否构成累犯，适用修正后刑法第六十五条（被判处有期徒刑以上刑罚的犯罪分子，刑罚执行完毕或者赦免以后，在五年以内再犯应当判处有期徒刑以上刑罚之罪的，是累犯，应当从重处罚，但是过失犯罪和不满十八周岁的人犯罪的除外。前款规定的期限，对于被假释的犯罪分子，从假释期满之日起计算）的规定。

曾犯危害国家安全犯罪，刑罚执行完毕或者赦免以后，在 2011 年 4 月 30 日以前再犯危害国家安全犯罪的，是否构成累犯，适用修正前刑法第六十六条（危害国家安全的犯罪分子在刑罚执行完毕或者赦免以后，在任何时候再犯危害国家安全罪的，都以累犯论处）的规定。

曾被判处有期徒刑以上刑罚，或者曾犯危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、黑社会性质的组织犯罪，在 2011 年 5 月 1 日以后再犯罪的，是否构成累犯，适用修正后刑法第六十五条、第六十六条的规定。

二、全国人大常委会通过反恐怖决定

第十一届全国人大常委会第二十三次会议于 2011 年 10 月 29 日通

过《关于加强反恐怖工作有关问题的决定》。该《决定》制定的目的是：为了加强反恐怖工作，保障国家安全和人民生命财产安全，维护社会秩序。这是我国保障国家安全的重要立法进展，它明确了反恐怖工作的领导机构和组织力量，建立了恐怖活动组织和人员名单的认定和公布制度，完善了涉恐资产的冻结机制等，为反恐怖斗争提供了重要依据，凸显了我国加强反恐怖工作的态度与决心。该决定自公布之日起施行。

《决定》指出，我国反对一切形式的恐怖主义，坚决依法取缔恐怖活动组织，严密防范、严厉惩治恐怖活动。需要指出的是，该《决定》中尽可能回避“恐怖主义”字样，这应当体现了我国立法机关反恐工作去政治化的努力，仅将恐怖活动作为单纯的犯罪活动加以惩处，有利于国内反恐工作的贯彻落实，并大大降低政治因素对于反恐国际合作的不利影响。^①

《决定》对何谓恐怖活动、恐怖活动组织以及恐怖活动人员进行了立法解释。恐怖活动是指以制造社会恐慌、危害公共安全或者胁迫国家机关、国际组织为目的，采取暴力、破坏、恐吓等手段，造成或者意图造成人员伤亡、重大财产损失、公共设施损坏、社会秩序混乱等严重社会危害的行为，以及煽动、资助或者以其他方式协助实施上述活动的行为。恐怖活动组织是指为实施恐怖活动而组成的犯罪集团。恐怖活动人员是指组织、策划、实施恐怖活动的人和恐怖活动组织的成员。《决定》首次在法律上明确“恐怖活动、恐怖活动组织、恐怖活动人员”等概念的内涵，弥补了国内法中恐怖犯罪相关概念缺乏明确定义的不足。在全球化迅猛发展的今天，恐怖活动及犯罪已经成为国际社会共同关注的热点问题。迄今为止，国际社会已经先后通过 13 个反恐公约及 3 个附件议定书。但在这些公约中，尚无关于“恐怖活动”的统一定义，多采取列举的方法加以解决。《决定》在借鉴有关国际公约规定的基础上，对上述概念作出明确规定，对于打击恐怖活动犯罪，推动我国反恐工作的深入开

^① 王秀梅等：“为促进我国反恐怖法治建设而努力”，载《法制日报》，2011 年 11 月 9 日。

展具有积极作用。

《决定》明确国家反恐怖工作领导机构统一领导和指挥全国反恐怖工作。公安机关、国家安全机关和人民检察院、人民法院、司法行政机关以及其他有关国家机关，应当各司其职、密切配合，依法做好反恐怖工作。中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织依照法律、行政法规、军事法规以及国务院、中央军事委员会的命令，防范和打击恐怖活动。

《决定》还就恐怖活动的组织与人员名单公布事宜、切断恐怖活动经济支持事宜做出规定。恐怖活动组织及恐怖活动人员名单，由国家反恐怖工作领导机构根据本决定第二条的规定认定、调整。恐怖活动组织及恐怖活动人员名单，由国务院公安部门公布。国务院公安部门公布恐怖活动组织及恐怖活动人员名单时，应当同时决定对涉及有关恐怖活动组织及恐怖活动人员的资金或者其他资产予以冻结。金融机构和特定非金融机构对于涉及国务院公安部门公布的恐怖活动组织及恐怖活动人员的资金或者其他资产，应当立即予以冻结，并按照规定及时向国务院公安部门、国家安全部门和国务院反洗钱行政主管部门报告。认定恐怖活动组织及恐怖活动人员名单的具体办法，由国务院制定；冻结涉及恐怖活动资产的具体办法，由国务院反洗钱行政主管部门会同国务院公安部门、国家安全部门制定。《决定》提出在我国反恐工作中建立涉恐资产冻结机制，授权国家主管机关开展冻结涉恐资产的程序性工作。《决定》的出台改变了以往单凭外交部相关文件即可提出冻结资产要求的做法，有效化解了外交部文件与《商业银行法》的法理冲突，有助于提高冻结涉恐资产工作的效率与主动性，削弱恐怖活动赖以存在的经济基础，从根本上遏制恐怖活动的产生与蔓延。

《决定》还特别提出，中华人民共和国根据缔结或者参加的国际条约，或者按照平等互惠原则，开展反恐怖国际合作。

应当肯定，《决定》的出台对于促进我国反恐工作的开展，从根本上遏制恐怖活动犯罪的发展具有重要意义。但是，该《决定》仍然只是一个框架性的立法，需要出台进一步的实施细则，以便克服目前《决定》在诸如概念界定过于泛化等问题上所可能导致的不足。当然，鉴于反恐

怖工作涉及重大国家利益，并参考其他国家关于反恐法治的立法体例，有必要在适当时机出台专门的《反恐法》^①。国家安全法治建设呼唤体系完整的《反恐法》。

三、国家建立外国投资者并购境内企业安全审查制度

据中国政府网消息，国务院办公厅于2011年2月3日以国办发〔2011〕6号文件发布了关于建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知^②，决定建立外国投资者并购境内企业安全审查部际联席会议制度，具体承担并购安全审查工作，并明确了并购安全审查的范围、内容、工作机制和程序。规定我国的并购安全审查制度自本通知发布之日起30日后正式实施。

建立外资并购安全审查制度，是适应我国利用外资方式逐步转变、对外开放继续推进的新形势，加强统筹国内发展和对外开放、完善安全高效的开放型经济体系的重要举措，将有利于规范和促进外资并购持续健康发展。该通知指出，近年来，随着经济全球化的深入发展和我国对外开放的进一步扩大，外国投资者以并购方式进行的投资逐步增多，促进了我国利用外资方式的多样化，在优化资源配置、推动技术进步、提高企业管理水

① 2006年9月8日联合国大会通过的《联合国全球反恐战略》中已明确提出“确保尊重所有人的人权和实行法治作为反恐斗争根基的措施”。

② http://www.gov.cn/jzwgk/2011-02/12/content_1802467.htm，“通知”本来不能成为规范性文件的文件名，《立法法》中找不到“通知”的名称及其效力层级。但“通知”可以适用于发布行政规章制度，谓“发布性通知”。该通知似乎不构成“行政法规”，因为其未依照《行政法规制定程序暂行条例》的规定而制定。从其拟文主体看，国家发改委和国家商务部一道进行了会签，并经国务院领导同志同意发布，故构成“部门行政规章”是没有疑问的。笼统地说，此通知的内容是发布了一项有关外资并购安全审查的行政法规。

平等方面发挥了积极作用。^① 为引导外国投资者并购境内企业有序发展，维护国家安全，有必要建立外国投资者并购境内企业安全审查制度。

该通知确立的并购安全审查范围为：外国投资者并购境内军工及军工配套企业，重点、敏感军事设施周边企业，以及关系国防安全的其他单位；外国投资者并购境内关系国家安全的重要农产品、重要能源和资源、重要基础设施、重要运输服务、关键技术、重大装备制造等企业，且实际控制权可能被外国投资者取得。

该通知还界定了外国投资者并购境内企业的具体情形以及外国投资者取得实际控制权的定义。《通知》明确了并购安全审查的工作机制与审查内容。提出要在国务院领导下，由发展改革委、商务部牵头，建立外国投资者并购境内企业安全审查部际联席会议（以下简称联席会议）制度，具体承担并购安全审查工作。其中尤其强调要评估并购交易对国防安全，包括对国防需要的国内产品生产能力、国内服务提供能力和有关设备设施的影响；并购交易对国家经济稳定运行的影响；并购交易对涉及国家安全关键技术研发能力的影响。

《通知明确》并购安全审查程序，包括：（1）外国投资者并购境内企业，应按照本通知规定，由投资者向商务部提出申请。对属于安全审查范围内的并购交易，商务部应在 5 个工作日内提请联席会议进行审查。（2）外国投资者并购境内企业，国务院有关部门、全国性行业协会、同业企业及上下游企业认为需要进行并购安全审查的，可以通过商务部提出进行并购安全审查的建议。联席会议认为确有必要进行并购安全审查的，可以决定进行审查。（3）联席会议对商务部提请安全审查的并购交

^① 改革开放以来，我国利用外资以新建投资为主。近些年，随着我国市场环境不断成熟、企业竞争加剧，外资并购呈快速发展态势。外资并购促进了我国利用外资方式多样化，在盘活存量资产、引入技术和管理等方面具有积极作用，但如果管理不好，也会产生影响国家安全的问题，一些并购项目引起了各界关注。为此，《反垄断法》规定，对外资并购境内企业或者以其他方式参与经营者集中，涉及国家安全的，除依照本法规定进行经营者集中审查外，还应当按照国家有关规定进行国家安全审查；《国务院关于进一步做好利用外资工作的若干意见》（国发〔2010〕9号）提出，要加快建立外资并购安全审查制度。参见《国家发展改革委有关负责人就建立外资并购安全审查制度答记者问》，http://www.gov.cn/zwhd/2011-02/16/content_1804588.htm。