

A STUDY OF THE NATIONAL SECURITY LEADERSHIP SYSTEM

国家安全领导体制研究

◎ 王晓东 著

- ◎ 现代国家安全领导体制
- ◎ 冷战后国家安全领导体制的改革
- ◎ 新中国国家安全领导体制的发展、特点及其经验
- ◎ 新世纪我国国家安全领导体制的发展

时事出版社

A Study of the National Security Leadership System

国家安全领导体制研究

王晓东 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家安全领导体制研究/王晓东著. —北京: 时事出版社, 2008. 10
ISBN 978-7-80232-176-2

I. 国… II. 王… III. 国家安全—领导体制—体制改革—研究—中国 IV. D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 139556 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 25.25 字数: 300 千字

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

定价: 52.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

社会创立一个机关来保护自己的共同利益，免遭内部和外部的侵犯，这种机关就是国家政权。

——恩格斯

国家的主权，国家的安全要始终放在第一位，对这一点我们比过去更清楚了。

——邓小平

世界在变化，我们的思想和行动也要随之变化。必须积极探索维护国家安全的新思路和新方法。

——江泽民

目 录	
绪 言	(1)
第一章 现代国家安全领导体制	(14)
第一节 基本概念阐释	(14)
一、国家	(14)
二、国家职能	(24)
三、国家安全	(26)
四、国家安全领导体制	(40)
第二节 国家安全领导体制的构成	(43)
一、国家安全领导体制的组织机构及其基本职能	(44)
二、国家安全领导机构的运行机制	(54)
第三节 国家安全领导体制的基本特点	(64)
一、决策权力高度集中	(64)
二、领导体系严谨完整	(65)
三、指挥系统精干高效	(66)
四、平时战时有机统一	(66)
五、法律基础坚实完善	(67)
第四节 国家安全领导体制的地位作用	(68)

一、国家安全实力建设的领导中枢	(68)
二、国家安全实力运用的关键环节	(70)
三、国家综合实力发展的重要因素	(71)
四、国家威慑力量构成的基本要素	(71)
第二章 冷战后国家安全领导体制的改革	(73)
第一节 国家安全领导体制改革的普遍性动因	(73)
一、国际格局的变化	(73)
二、全球化的发展	(102)
三、信息技术的推动	(119)
四、重大突发事件的催化	(137)
第二节 国家安全领导体制改革的主要内容及趋势	(148)
一、国家安全决策系统进一步向规范转变	(148)
二、国家安全决策咨询系统渐趋专业化、制度化	(161)
三、情报保障体制趋于综合一体化	(169)
四、国防领导指挥体制的效能不断强化	(179)
五、危机管理机制趋向成熟	(193)
六、国家安全领导体制的监督不断加强	(200)
七、国家安全领导体制的法律保障体系日臻完善	(208)
第三节 国家安全领导体制改革的基本经验	(211)
一、以国家根本利益为最高原则，确定国家安全领导 体制改革的方向	(212)
二、以国家安全战略需求为牵引，统筹国家安全领导 体制改革的内容	(216)
三、以正确的方法方式为保障，推动国家安全领导 体制改革的科学发展	(221)

第三章 新中国国家安全领导体制的发展、特点及其经验	(226)
第一节 我国国家安全领导体制的发展述略	(226)
一、国家安全领导体制的形成	(226)
二、国家安全领导体制的曲折发展	(232)
三、国家安全领导体制的严重破坏	(234)
四、国家安全领导体制的恢复与发展	(238)
第二节 我国国家安全领导体制的基本特点	(241)
一、中国共产党的核心领导	(241)
二、国家安全的立法权与决策权集中统一	(246)
三、国家安全的执行系统相对分离又紧密结合	(250)
四、国家安全领导体制处于初级阶段	(253)
五、国家安全法规制度不健全	(254)
第三节 国家安全领导体制改革的基本经验	(259)
一、加强和改善党的领导是国家安全领导体制改革的 关键	(259)
二、国家安全威胁的正确判断是国家安全领导体制 改革的科学依据	(266)
三、国防领导体制是国家安全领导体制改革的重点	(268)
四、坚持把马克思主义的基本原理同中国实际 相结合的原则	(270)
五、积极稳妥推进是国家安全领导体制改革的 正确方针	(273)
第四章 新世纪我国国家安全领导体制的发展	(277)
第一节 国家安全领导体制发展面临的形势	(277)
一、传统安全威胁仍趋严峻，对国家安全领导体制 提出了新的挑战	(277)

二、非传统安全威胁趋向多元化,对国家安全领导体制提出了新的需求	(288)
三、国家政治体制改革日益深化,对国家安全领导体制发展提供了新的契机	(306)
第二节 国家安全领导体制发展的基本原则	(310)
一、科学性原则	(310)
二、渐进发展原则	(313)
三、系统配套原则	(315)
四、精简、统一、效能原则	(317)
五、平战结合的原则	(320)
六、法制化原则	(322)
第三节 国家安全领导体制发展的基本构想	(323)
一、健全国家安全决策机构	(324)
二、规范国家安全领导咨询体制	(334)
三、优化灵敏快捷的情报保障体制	(341)
四、健全公共危机管理机制	(346)
五、强化具有中国特色的国家安全领导监督机制	(367)
六、完善国家安全领导体制的法律法规	(373)
参考书目	(381)
后 记	(392)

绪 言

一、本书的问题及其意义

国家安全是国家所面临的永恒课题，是一国生存与发展的前提与基础。作为维护国家安全、实现国家安全职能的组织载体，国家安全领导体制起着关键性的作用。它规定着国家安全领导机构的设置、职权划分与相互关系，是国家领导体制的核心组成部分。

随着时代的变迁，国家安全内涵的扩张，国家安全领导体制也在不断变革。那么，制约和影响国家安全领导体制改革的因素有哪些，它们又是如何影响的？外国国家安全领导体制的改革有什么经验值得我们借鉴？我国现行的国家安全领导体制的优势、弊端是什么？它们是怎样形成的等等。要顺利地推进我国国家安全领导体制的发展，就必须对这些问题进行认真的探讨。具体地说，国家安全领导体制研究的必要性和意义，突出表现在以下四个方面：

（一）深化国家安全理论研究的有效途径

国家安全领导体制直接受制于国家、民族的整个文明发展

状况，同时，也从一个侧面反映了这个国家和民族的生产技术水平和制度完善程度。现代民族国家，特别是发达资本主义国家，都根据自身社会—历史—文化传统，依法建立起了相对完备而又形态各异的国家安全领导体系。冷战后，世界性的战争威胁虽在可预见的将来难以爆发，但日益增长的地区、局部乃至国家内部的冲突与对抗却对国家安全的威胁增大；传统国家安全的重要性不仅没有降低，相反非传统安全却不断涌现，并日益成为国家安全的重要威胁。为此，各国结合自身的实际，对其国家安全领导体制进行着全方位、全领域、高频率的改革，提供了丰厚的实践素材，积累了许多经验教训。“他山之石，可以攻玉”。通过对冷战后一些国家安全领导体制改革的分析、总结和反思，探究其发展变化的客观规律，展望其未来发展趋势，有助于我们进一步认识国家安全领导体制的特点，揭示其一般性规律，以促进国家安全相关理论的发展。

（二）应对我国安全威胁的迫切要求

国家安全领域是一个国家间互动性、竞争性甚至是对抗性非常强的领域。中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出，要始终把国家主权和安全放在第一位，坚决维护国家安全；针对传统安全威胁和非传统安全威胁的因素相互交织的新情况，应增强国家安全意识，完善国家安全战略，抓紧构建维护国家安全的科学、协调、高效的工作机制。高水准的国家安全状态，不仅在于通过强力来“维护”，更在于通过合理的、系统化的社会制度和机制来“保障”。制度和体制的合理性，是保障国家安全的关键。冷战后，以美国为首的西方大国正积极地调整其国家安全战略，与之相应，这些国家掀起了改革其国家安全

领导体制的新高潮，以从制度上保证其国家安全利益的拓展与维护。中国作为最大的日益崛起的发展中国家，越来越受到以美国为首的西方国家的战略防范和遏制，面临的挑战和威胁因素逐步增多，反“分裂”斗争、维护国家海洋权益的斗争日益紧迫，非传统安全威胁因素凸显、社会转型期间的突发事件骤升，这些都对我国以应对传统安全威胁特别是以维护领土、领海、领空为主的国家安全领导体制提出了直接挑战。科学的理论指导是正确行动的先导。要有效应对这些挑战，切实维护国家安全，就要深入分析我国国家安全利益需求及所面临的现实的和潜在的安全威胁因素；要找准国家安全领导体制与国家安全需求不相适应的主要表现和主要症结，要科学定位改革目标，明确改革重点，积极稳妥、持续不断地推进我国国家安全领导体制的改革发展。我国同分裂势力的斗争、同西方敌对势力的斗争、维护自身稳定的斗争，说到底还是两种制度创新能力的较量。回顾建国以来我国走过的曲折历程，尤其是“文化大革命”十年浩劫，使人们更加深切地认识到：“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”^①冷战后，国内外一些学者对国家安全领导体制进行着积极探索。但总体上看，仍然需要结合时代特点和中国国情，借鉴国外改革的有益经验，从理论上对我国国家安全领导体制改革进行系统研究和探讨。

（三）推进国家制度创新的必然要求

党的十六大提出，发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。国家制度创新既是政治文明建设的基本内容，也是建设创新型国家的制度保证。

^① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年10月版，第393页。

国家安全领导体制作为国家制度的核心组成部分，其效能的高低，决策科学与否，直接关系到国家的生存与发展。随着国家政治体制改革的深入，改革和完善国家安全领导体制日益迫切，如何既保证党的全面领导，又能充分发挥国家机构的职能，实现党的决策机制与国家决策机制的高度耦合，使其整体功能最大化；如何既保证决策权力的高度集中，又能充分吸收民智，实现国家安全决策的科学化与高效化的统一；如何既保证国家安全威胁因素或事件圆满解决，又能尽早发现国家安全威胁苗头，实现早预警、早预防、早发现、早报告、早处理，降低维护国家安全的成本等等。这些问题或关系的解决，都是国家制度创新应努力的重要方面，更是国家安全领导体制需要着力解决的紧迫问题。

（四）厘清我国国家安全领导体制改革基本路径的现实需要

国家安全领导体制研究就是要提出一些言之有理、持之有据的理论意见和建议，以促进我国新世纪国家安全领导的制度化、法制化和科学化进程。否则，单纯概念和理论的研究将失去现实的指导意义。由于我国的社会条件和历史、文化传统决定，也由于国际共运的一些偏差和苏联模式的影响，国家安全领导体制仍存在着许多不合时宜的东西。我国国家安全领导体制的改革面临着“双重”任务，既要有效地应对传统安全威胁，又要积极面对非传统安全威胁。通过对国家安全领导体制的研究，深刻把握国家安全领导体制的一般规律，探讨借鉴外国国家安全领导体制建设经验，进一步深化国家安全领导体制改革的方针、原则的理解，揭示我国现行国家安全领导体制与国家安全需求存在的矛盾及其成因，厘清坚持和发挥其优势，克服

和消除其弊端的基本路径。

二、国内外研究现状

古往今来，人们以不同的方式研究和谈论着国家长治久安的话题，各国领袖们也制定和实施了各种形式的攸关国家安全命运的大政方针。可以说，世界各国探讨国家安全的书籍汗牛充栋，从事维护国家安全实践的活动也丰富多彩。国家安全领导体制作为国家安全政策的制定、参与、执行、监督、反馈及处理日常或紧急情势下国家安全事务的组织系统，地位突出，责任重大。国家安全领导体制自然也成为中外学者研究的一个重要领域。虽然综合性的、学理性强的国家安全领导体制的研究成果不多，但相关优秀研究成果颇丰，通过审视并梳理主要有以下五类：

（一）从国家安全理论的角度

冷战以来，国家安全研究一直是西方国际关系研究的核心内容。依其理论传统和分析单元，似可把国家安全研究分为三个流派：现实主义、相互依存论和社会心理学。现实主义者为：一国的安全判断取决于国际政治格局及军事力量对比，国际力量的相互作用是研究的起点。代表性的著作有华尔兹的《人、国家与战争》、《国际政治理论》；吉尔平的《世界政治中的战争与变革》；布朗等主编的《无政府状态的危险：当代现实主义与国际安全》和米尔斯海默的新著《大国政治的悲剧》。相互依存理论者则分析国际政治相互作用中的多渠道联系、跨国力量及非军事手段的作用。因此，国家内部政治、经济诸因素的作用是对外判断与政治的根源。代表性的著作有基欧汉和奈

的《权力与相互依存》和罗斯克兰斯等人主编的《大战略的国内基础》。社会心理学者则把文化、认同、规范等“软”要素引入了“硬”安全研究，把决策者作为分析单元，把这些个人的行为当作系统观察的对象，在国家安全研究方面取得了很大的成就。代表性的著作有杰维斯的《世界政治中的理解与错觉》、卡赞斯坦主编的《国家安全文化：世界政治中的文化与认同》和专著《文化规范与国家安全：战后日本警察与自卫队》，比尔·麦克斯威尼的《安全、认同和利益：国际关系社会学》，迈克尔·德施的《文化冲突：安全研究中观念重要性的评估》等。

国内的安全研究兴起于 20 世纪 90 年代，裁军与军备控制、多边安全机制、综合安全、信任建立措施、威慑、新安全观研究等方面都成了新的生长点。围绕上述问题，相关部门出版了大量的专著和文章，也组织了很多相关研讨会，有一些国家级的学术刊物，如《世界经济与政治》，还专门开辟了“安全研究”栏目。有深度的国家安全理论作品不少，如：王逸舟主编的《全球化时代的国际安全》、秦亚青的《霸权体系和国际冲突》、李少军著的《国际安全警示录》、高金佃主编的《国家安全论》等。译介的代表作品有：《文化规范与国家安全》、《争论中的国际关系理论》、《全球安全原则》、《国家的命运：19 世纪和 20 世纪对国家安全的追求》、《国际社会中的国家利益》、沙瓦耶夫等著的《国家安全新论》、布赞的《新安全论》等。专题研究也取得很大进展，如赵英对经济安全的研究、张春江等对国家信息安全的研究、沈丁立等对军控领域的开拓性研究等等。这类文献主要从不同角度、不同方面诠释国家安全问题，虽未对国家安全领导体制做出全面、深刻的阐述，但为确立国家安全领导体制研究范畴提供了很好的理论依据和较大的启迪。

（二）从国家制度的角度

国家安全领导体制是国家制度的核心组成部分。因此，考察某国安全领导体制的前提和基础是对该国的政治制度的深刻理解及把握。研究世界各国国家制度的著作汗牛充栋，但多集中于历史性的、介绍性、描述性的阐述，对其优劣的深刻分析以及冷战后国家制度改革与创新的动态、动因及其发展趋势有深度的研究成果不多。有代表性的成果是俞可平主编的《当代各国政治体制丛书》，分别对美国、俄罗斯、英国、法国、中国、日本等国的国家政治体制作了较为系统的阐述，为把握这些国家的国家安全领导体制奠定了较好的基础。

（三）从国家安全领导体制内容构成的角度

国家的外交、情报、防务、危机管理、决策咨询等机制是国家安全领导体制的重要组成部分，通过对这类文献的研究也可以从侧面考察有关国家的安全领导机制，进而更好地对国家安全领导体制进行整体研究。比较有代表性的研究成果有：中国现代国际关系研究所编的《国际危机管理概论》，刘长敏主编的《危机应对的全球视角——各国危机应对机制与实践比较研究》、北京太平洋国际战略研究所编的《应对危机——美国国家安全决策机制》、王昶的《美国外交的危机管理决策机制》、闫瑾的博士论文《德国外交决策的社会机制》、赵晓春的《发达国家外交决策制度》、冯玉军的《俄罗斯外交决策机制》、陆钢的博士论文《当代外交决策研究》、朱立群的《欧洲安全组织与安全结构》、高金虎著的《美国战略情报与决策体制研究》、《国家安全的情报保障体系研究》、特勒·沃顿著的《重塑信息时代的国家情报系统》、胡光正主编的《中外军事组织体制比较教程》、

杨诚虎、李文才著的《发达国家决策咨询制度》、范贤睿等的《领袖的外脑》等。特别是“9·11”事件以后，国际上兴起了国家危机管理及其决策机制研究的新高潮，取得了不少有价值的成果。我国在非典、中美南海撞机等突发事件后，掀起了危机管理、危机决策、决策机制等方面的研究，形成了国家安全研究的新生点并为其注入了新活力，这些成果很多，不一一列举。但最大的不足是对策研究多，缺乏有深度的理论作品；泛泛而论多，缺乏精细的个案分析；传统研究方法多，缺乏方法创新；理论与对策分野太重，完美结合的佳作少见；借鉴引进较多，理论原创性不足；专题性的研究多，综合性的成果偏少等。

（四）从政策制定过程、研究方法的角度

国家安全政策制定能够集中反映出国家安全领导体制的整体运作过程及其互动关系。此类代表性著作有：李侃如的《国内政治与外交政策》、鲍大可的《中国外交政策的制订》、李侃如与奥克森伯格主编的《中国的政策制定：领袖、结构和过程》、巴克曼的《中国外交决策的结构与过程》等。对研究国家安全领导体制具有方法论启示作用的代表性著作有：布朗的《系统分析和政策科学》、林布隆的《政策制定过程》、张一鸿的《系统工程与软科学：战略、规划、预测、决策、评估》、戴维·伊斯顿的《政治生活的系统分析》、《预测非社会主义国家对外政策的方法论与方法：系统组织概念的经验》、《国际政治与军事问题若干数量化分析方法》、罗赛蒂的《美国对外政策的政治学》、冯耕中等编著的《决策支持系统理论与实践》、于长海的《军事系统决策研究》等。

（五）国家安全法律及官方的权威文件

这是进行国家安全领导体制规范性研究必须的支撑和最可靠的根据。为增强国家安全领导体制的权威性、相对稳定性，世界上大多数国家都形成了以宪法为依据，以基本法为支撑，以其他法律法规为补充的较为完整的国家安全领导体制的法律法规体系。如：法国的国家安全领导体制是以 1959 年制定的《国防总组织法》为基本依据，俄罗斯国家安全领导体制是根据其《宪法》、《国家安全法》、《国防法》为依据建立的。除此以外，国家安全领导机构的工作职责、相互关系、工作程序和规则等方面的法律法规也日臻完善，逐步加大了依法处理国家安全事务的力度。如：《俄罗斯联邦安全会议章程》、《俄罗斯联邦安全会议宪法安全跨部门委员会条例》，日本的《内阁法》，美国健全了以《国家安全法》、《全国紧急状态法》和《反恐怖法》为核心的国家安全领导的法律体系，土耳其、加拿大等国制定了对付各种紧急状态的统一的《紧急状态法》，多数国家基本做到了国家安全领导机构依法设置和依法运行。我国依据宪法也制定了《国防法》、《国家安全法》、《戒严法》、《国家反分裂法》等规范国家安全事务活动的法律法规。这些法律法规最大限度地维护了国家在紧急状态时期的合法性和权威性，有力地保障了国家安全领导机构运行的有序性和整体性，提高了国家安全决策的规范化、制度化、科学化和民主化程度。所以，这些法律法规就成为了国家安全领导体制研究的最权威、最直接、最基本的依据和根本的源泉。另外一些官方的国家安全的正式公开文件，也是研究国家安全领导体制决不可少的权威性参考资料，如《俄罗斯联邦国家安全构想》、《俄罗斯联邦对外政策构想》，《美国国家安全战略》、《四年防务评估报告》等。