

| 复旦比较外交制度研究丛书 |

世界主要国家 国家安全委员会

National Security Councils of the Major Countries

张 骥◎主编

时事出版社

014033429

D523.3
07

| 复旦比较外交制度研究丛书 |

世界主要国家 国家安全委员会

National Security Councils of the Major Countries

张 骥◎主编



北航

C1721868

时事出版社

D523.3
07

图书在版编目 (CIP) 数据

世界主要国家国家安全委员会/张骥主编. —北京: 时事出版社,
2014. 3

ISBN 978-7-80232-690-3

I. ①世… II. ①张… III. ①国家安全—安全委员会—介绍—
世界 IV. ①D523. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 027703 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: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 28.25 字数: 352 千字

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

定价: 85.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

导论 比较视野下的国家安全委员会	(1)
一、国家安全委员会的产生	(2)
二、国家安全委员会的制度基础	(8)
三、国家安全委员会的制度设计	(12)
第一章 美国国家安全委员会	(18)
一、产生背景与历史沿革	(18)
二、法律基础与政治地位	(29)
三、职权功能与组织结构	(35)
四、运作程序与议事规则	(46)
五、案例	(55)
六、经验与展望	(61)
第二章 俄罗斯联邦安全会议	(73)
一、产生背景与历史沿革	(74)
二、法律基础与政治地位	(78)
三、职权功能与组织结构	(87)
四、运作与案例	(109)
五、特点与经验	(114)

第三章 英国国家安全委员会	(124)
一、产生背景与历史沿革	(125)
二、政治地位与法律基础	(135)
三、组织结构与职权功能	(139)
四、运作程序与议事规则	(145)
五、案例	(148)
六、经验与展望	(152)
第四章 法国国防与国家安全委员会	(159)
一、产生背景与历史沿革	(159)
二、法律基础与政治地位	(172)
三、职权功能、组织结构与运作	(176)
四、特点与经验	(184)
第五章 德国联邦安全委员会	(189)
一、产生背景与历史沿革	(190)
二、法律基础与政治地位	(194)
三、职权功能与组织结构	(198)
四、运作程序与议事规则	(202)
五、案例	(205)
六、经验与展望	(208)
第六章 日本国家安全保障会议	(217)
一、产生背景与历史沿革	(217)
二、法律基础与政治地位	(223)
三、组织结构与职权功能	(228)

四、运作程序与议事规则	(233)
五、特点与展望	(237)
第七章 韩国国家安全保障会议	(244)
一、国家安全保障会议的初建	(245)
二、国家安全保障会议地位的提升：金大中政府时期	(248)
三、国家安全保障会议的转折：卢武铉政府时期	(253)
四、国家安全保障会议的边缘化：李明博政府时期	(264)
五、朴槿惠政府的国家安全保障会议	(269)
六、经验与展望	(275)
第八章 印度国家安全委员会	(282)
一、印度国家安全决策机构的演变	(283)
二、职权功能与组织结构	(291)
三、法律基础与政治地位	(293)
四、决策程序与案例	(298)
五、问题与经验	(304)
第九章 巴基斯坦国家安全委员会与内阁国防委员会	(313)
一、历史沿革	(314)
二、法律基础与政治地位	(321)
三、职权功能与组织结构	(323)
四、案例	(327)
五、问题与展望	(334)
第十章 伊朗伊斯兰共和国最高国家安全委员会	(343)
一、产生背景与历史沿革	(344)

(二、法律基础与政治地位	(346)
(三、职权功能与组织结构	(348)
四、运作程序与议事规则	(359)
(五、经验与展望	(364)
第十一章 以色列国家安全委员会	(371)
(一、产生背景	(372)
(二、法律基础与政治地位	(373)
(三、职权功能与组织结构	(378)
(四、各部门的职能与运作	(383)
五、经验与展望	(399)
第十二章 新加坡国家安全政策评估委员会	(407)
(一、产生背景与历史沿革	(408)
(二、法律基础与政治地位	(414)
(三、职权功能与组织结构	(419)
(四、国家安全体系运作	(426)
五、经验与展望	(434)
后记	(441)

导论

比较视野下的国家安全委员会

国家安全委员会（National Security Council）或类似机构^①是当代世界各国进行国家安全决策和国家安全治理的主要制度形式和制度平台，是各国国家安全制度最核心的组成部分和最核心的机构。国家安全委员会这种制度形式的产生和发展是当代主权国家面临的内外安全议题、安全威胁发生根本变化后，主权国家对国家政权管理国家安全事务的理念、制度、机构、手段进行改革的制度结果，也是现代国家实现国家安全治理民主化、制度化、科学化、专业化的制度形式，民主、法治、统筹、专业是这一制度形式的价值体现。作为一种具体的制度形式，各国国家安全委员会的职权功能、运作方式，以及在整个国家权力体系中的地位 and 作用又无不与各国的根本政治制度相适应，体现着国家的权力结构、基本制度安排和治国理念。

^① 各国国家安全委员会或类似机构的名称不一，一般称为国家安全委员会或国家安全会议，本章之后内容统称为国家安全委员会。

一、国家安全委员会的产生

最早建立国家安全委员会这一制度形式的是美国于1947年建立的国家安全委员会。美国国家安全委员会的建立主要来自两方面的驱动：一是内部协调统筹军事力量、情报部门、外交部门的驱动。对第二次世界大战战争经验的反思使美国政府、军方和国会认识到战时决策和管理体制的混乱，特别是军事力量内部、情报部门之间、军队与文官之间缺乏协调和统筹，必须加强部门协作、推行总体战略。二是外部面临安全威胁变化和安全事务空前增长的驱动：美国国际地位的迅速提升和冷战的到来，使得美国介入的国际事务空前增长，国家安全面临不同于战时的新的威胁，称霸世界、遏制苏联的战略需要改革既有的国防和外交体制，从战略高度全面协调政治、经济、军事和外交资源，建立适应新形势的国家安全协调机制以及相应的决策、咨询机制，提升战略规划的能力。^① 美国国家安全委员会建立初期主要受到内部协调统筹的驱动，其职能定位也主要是针对外部安全威胁。

从世界范围来看，大多数国家的国家安全委员会是在冷战之后建立起来的，或在冷战之后强化作用，这主要来自两方面的驱动：

第一，是主权国家面临的国家安全威胁的变化和国家安全事务的增长，主要体现为从传统的国防向综合安全和非传统安全的拓展。

大部分国家的国家安全委员会是从国防委员会转化而来，如英

^① 周军：“美国建立国家安全委员会原因初探”，载《历史教学问题》，1997年第6期，第38—40页。

国、德国、韩国，或者保留国防委员会但国家安全委员会成为国家安全决策的主体，如法国。当然，对于一些如今仍然面临传统军事威胁的国家，则可能既设立国防委员会又设立国家安全委员会，两者在国家安全决策中的地位和作用深受安全形势及文官与军队之间关系的影响，如巴基斯坦。

国家安全从以领土安全为主向领土安全、政治安全、国土安全、经济安全、文化安全、信息安全、生态安全、国民安全等综合安全和非传统安全的拓展是冷战后各国纷纷建立或强化国家安全委员会的重要原因。在冷战末期 1990 年底建立的苏联安全会议（Совет Безопасности Союз Советских Социалистических Республик）和之后建立的俄罗斯联邦安全会议（Совет Безопасности Российской Федерации）是这一转变最显著的体现，尽管运行不足一年时间就随着苏联的解体而失效。苏联安全会议的职能涵盖了对外安全和对内安全，明确将经济安全、环境安全、紧急状态、自然灾害、社会稳定、法律秩序等确定为安全会议的职权范围。^① 1992 年建立的俄罗斯联邦安全会议同样体现了内外安全统筹的理念，涵盖个人、社会、国家三个层级的安全，包括宪法安全、军事安全、社会安全、国防工业安全、经济安全、边界安全、信息安全、国际安全、生态安全、卫生安全、军事动员等领域。

应对国内安全问题是部分国家建立和改组国家安全委员会的重要驱动因素。法国国防与国家安全委员会（Conseil de défense et de sécurité nationale）的前身之一——法国国内安全委员会（Conseil de

^① 《Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления》（《苏维埃社会主义共和国联盟关于完善国家管理体制和修改、补充宪法（基本法）的法律》），1990 年 12 月 26 日，卡兰特公司网站：<http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakon/185464/>，登录时间：2013 年 12 月 20 日。

sécurité intérieur) 就是在应对国内外恐怖主义,特别是国内治安问题的驱动下建立的。1986年雅克·希拉克(Jacques Chirac)曾建立的法国国家安全委员会(Conseil national de sécurité)(实际上是后来的法国国内安全委员会的前身)主要是为应对国内外的恐怖主义活动和开展反恐领域的国际合作。^①2002年希拉克连任总统后新建的法国国内安全委员会主要针对的是打击严重暴力犯罪和国内治安问题。

为有效应对国内安全问题,打击分裂势力和极端犯罪,维护国家统一,一些国家的国家安全委员会还将特定地方的负责人纳入国家安全委员会。如2000年弗拉基米尔·弗拉基米罗维奇·普京(Владимир Владимирович Путин)总统首次将7名总统驻联邦区全权代表列为俄罗斯联邦安全会议成员,这一制度一直延续下来。^②2004年巴基斯坦通过立法正式确定巴基斯坦国家安全委员会的法律地位,旁遮普、俾路支、信德、开伯尔—普什图四省省长成为巴基斯坦国家安全委员会的正式成员。^③

进入新世纪,特别是“9·11”事件之后,应对日益严峻的恐怖主义威胁成为部分国家建立或改组国家安全委员会的直接驱动因素。比如,英国国家安全委员会的建立和新加坡安全政策评估委员会(Security Policy Review Committee)的建立就直接与恐怖主义威胁相

① Bertrand Pauvert, “Creation du Conseil de Sécurité Intérieure,” *Journal des Accidents et des Catastrophes*, Numéro 25, Juin 2002. 详见 <http://www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf/NomUnique/JLAE-5AUGJN>, 登录时间:2013年12月30日。

② 上海太平洋国际战略研究所:《俄罗斯国家安全决策机制》,时事出版社,2007年版,第57页。

③ “National Security Council: A Comparative Study of Pakistan and Other Selected Countries,” Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT), August 2005, p. 16, <http://www.pildat.org/Publications/publication/CMR/nationalsecurity-council-comparativestudy.pdf>, 登录时间:2013年11月15日。

关,美国在“9·11”事件后建立国土安全委员会和国土安全部,奥巴马政府将国土安全系统与国家安全系统整合。

第二,是主权国家面临的安全威胁的多元化、复杂化和国家安全行为主体多元化带来的国家安全治理的统筹协调压力 and 专业化、职能化需求。

与应对单纯的军事威胁不同,当代主权国家面临的国家安全威胁越来越复杂和多元化。一方面,国家面临的安全和外交议题的专业性不断提高,不仅应对传统的军事安全、政治安全的技术和专业要求大大提升,应对诸如经济安全、信息安全、生态安全和重大危机等新兴非传统安全威胁对专业技术和知识的要求更是空前提升。另一方面,传统安全与非传统安全、各个安全议题之间相互交织,已无法通过单纯的手段和单独的部门来应对,国家安全治理的系统性、复杂性空前提升。尽管各个国家都将处理国家安全事务的权力赋予最高行政当局或者最高行政首脑,但单纯依靠领导人个人或者领导集体已经无法有效应对国家安全决策和国家安全治理所面临的这些挑战,迫切需要专业意见的支持、多部门的协商、多种手段的配合,以及专业人员对日常事务的处理。这是催生国家安全委员会机构的内在驱动力。

与此同时,国家安全威胁多样性、复杂化也带来了国家安全行为主体的多元化问题,越来越多的政府部门参与到国家安全治理和国家安全决策的进程中。对于大多数国家而言,国家安全决策至少涉及军方、国防部、外交部、内政部、安全部门、经济部门、情报部门等,多部门参与在为国家安全治理带来多种手段和综合应对的同时,也产生了部门利益化、信息情报沟通不畅、分割严重、协调不力,甚至相互倾轧的问题,亟需在具体部门之上建立一个权威的沟通协商、统筹协调的制度化机制,以减少决策和执行的内部阻力和成本。1947年美国建立国家安全委员会的目的就是对武装力量、

情报系统与外交部门进行全面重组和整合,以解决文官和军方及各军种之间的政策协调、情报部门之间的信息共享、情报部门对战场行动的有效支持等一系列问题。^①俄罗斯联邦安全会议则通过建立一系列常设或临时的跨部门委员会来协调涉及多个部门的安全议题。

当代国家安全治理中的两项主要任务——危机管理和战略规划也对建立在专业基础上的统筹协调提出了要求。当代国家安全治理中的一个重要内容就是对突发事件和危机进行有效管理,包括突发外交事件、恐怖主义袭击、严重暴力事件、自然灾害、公共卫生事件、环境事故、核事故等。这些危机要求决策者作出及时、专业和科学的判断,并进行有效和协同的应对,这就需要为决策提供一个专业、高效,有充分整合情报支撑和各部门会商、响应的机制,国家安全委员会为国家的危机管理提供了制度平台。韩国国家安全保障体系就呈现出显著的危机主导特征,韩国的国家外交安保体制和国家安全保障会议(국가안전보장회의)的功能和结构一直处于不断的调整变化之中,一个最主要的动因就是应对持续演变的半岛危机和突发事件。

当代国家安全治理的复杂性和系统性要求国家进行有效的国家安全战略规划。要保障国家的长治久安,除了应对日常的安全议题和进行有效的危机管理,还必须超越日常事务和官僚机构的部门分化,对国家安全战略进行宏观设计和规划。对核心国家利益的界定、安全威胁的界定、政策和手段的制定与计划需要超越国会、内阁和政党的纷争,摆脱行政机构和官僚体系的束缚,在综合平衡的基础上进行前瞻性、系统性的构建。这就需要有一个专门的机制为最高决策层提供专业性、独立性的意见,提供大战略的思想资源和政策方案,协助最高决策者进行战略判断和战略谋划,国家安全委员会

^① 周琪主编:《美国外交决策过程》,北京:中国社会科学出版社,2011年版,第135页。

同样能够为此提供一个制度平台。美国自 1986 年的《戈德华特—尼科尔斯国防部改组法》要求总统每年向国会提交《美国国家安全战略报告》，美国国家安全委员会成为制定《美国国家安全战略报告》的主要平台。此一做法纷纷为各国所效仿，成为各国国家安全委员会的一项主要职能。苏联解体前，俄罗斯联邦就已经开始酝酿自己的《俄罗斯社会主义联邦共和国安全系统构想》，^① 之后鲍里斯·尼古拉耶维奇·叶利钦（Борис Николаевич Ельцин）和普京分别颁布过《俄罗斯联邦国家安全构想》来构建俄罗斯的国家安全战略，2009 年德米特里·阿纳托利耶维奇·梅德韦杰夫（Дмитрий Анатольевич Медведев）总统颁布了《2020 年前俄罗斯联邦国家安全战略》。而一些国家则是首先制定了国家安全战略，国家安全委员会作为国家安全战略的直接产物而诞生，比如法国的国防与国家安全委员会就是 2008 年法国《国防与国家安全白皮书》的主要机制成果，^② 英国的国家安全委员会是 2008 年英国首份《英国国家安全战略》和 2010 年英国《不稳定时代的强大英国：国家安全战略》催生的结果。^③

① 王晓东：《国家安全领导体制研究》，北京：时事出版社，2009 年版，第 58 页。

② *Livre Blanc sur Défense et Sécurité nationale*, Paris: Odile Jacob/La Documentation Française, 2008, p. 251.

③ “The Governance of Britain,” 英国内阁网站：<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>, p. 33, 登录时间：2013 年 11 月 29 日；“The national security strategy-a strong Britain in an age of uncertainty,” 英国内阁网站：https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf, pp. 34-35, 登录时间：2013 年 11 月 29 日。

二、国家安全委员会的制度基础

民主、法治是国家安全委员会的制度基础。国家安全委员会这一制度形式的产生和发展是现代国家安全决策和国家安全治理民主化、法治化的重要体现。民主化体现在三个方面：第一，国家安全委员会的设立基于各国基本政治制度的民主原则和宪法法律的规定；第二，国家安全委员会受到议会的监督和制约，有些国家的国家安全委员会成员要经过议会批准；第三，国家安全委员会为个人决策向集体决策转变提供了制度平台，通过集体决策或集体咨询作出事关国家核心利益的重大决定。尽管在总统制、半总统的国家，法定最终决策权在总统，但总统决策是在国家安全委员会协商讨论的基础上作出的。法治化体现在三个方面：第一，国家安全委员会的权力来源于宪法和法律的规定；第二，国家安全委员会的决策、运作和执行受到法律的规范和制约；第三，国家安全委员会的内部运作有相应的法律和规则进行规范。

国家安全委员会的设立和运作基于民主和法治的总的原则，但国家安全事务涉及到国防、外交、安全等国家的核心权力，依法高度集中于最高元首、行政首脑或者最高行政当局，具体运作要求统一、集中、高效和保密。从制度设计和制度安排上来说，存在着民主与集中、法治与权威之间的张力。如何做到民主基础上的集中、法治基础上的集中、专业基础上的集中考验着各国的制度安排和政治领导的政治智慧。作为一种具体的制度形式，各国国家安全委员会的具体制度安排无不与各国的根本政治制度相适应，体现着国家的权力结构、基本制度安排和治国理念。我们通过法律基础和政治

地位两个具体问题来比较各国国家安全委员会的民主、法治基础。

各国的国家安全委员会一般都具有坚实的法律基础。在最核心的宪法层次，国家安全委员会根据宪法赋予最高领导或领导机构的军事、外交、国家安全等的权力建立。俄罗斯、韩国、伊朗都在宪法中明文规定了国家安全委员会的宪法性机构性质及其职权，并规定国家安全委员会由国家最高领导组织和领导。一些国家宪法中虽没有有关“国家安全委员会”的明文规定，但其权源来自宪法赋予国家元首（总统制、半总统制国家）或内阁（议会内阁制）的相应权力，并对国家元首或内阁负责，通过专门法或行政命令建立。

在专门法的层次，绝大部分国家通过国家安全立法规定国家安全委员会的法律地位、职权和活动原则等，建立了一系列相关法律制度。^①如美国的《国家安全法》、俄罗斯的《俄罗斯联邦安全法》、新加坡的《国家内部安全法令》等。其他相关的部门法还有《国防法》、《国土安全法》、《反恐法》、《情报法》、《紧急状态法》等。从组织机构上还涉及《政府组织法》、《公务员法》等。

部分国家（特别是议会内阁制国家）的国家安全委员会往往通过行政命令（如德国、印度、以色列、新加坡等）或政府政策文件（白皮书、国家安全战略）建立（如英国、法国等）。

一些国家还通过专门的国家安全委员会立法或行政条例来规范国家安全委员会的内部运作，如俄罗斯的《俄罗斯联邦安全会议条例》和《俄罗斯联邦安全会议机关条例》、日本的《安全保障会议设置法》、韩国的《国家安全保障会议法》、巴基斯坦的《国家安全委员会法案（2004）》、以色列的《国家安全委员会法》等。美国总统上任后则通过总统行政命令确定国家安全委员会的组成和机构设置。

① 李竹：《国家安全立法研究》，北京：北京大学出版社，2006年版，第2页。

政治地位指国家安全委员会在国家政治结构和权力结构中的位置，其与其他国家机构间的关系。这里主要涉及国家安全委员会权力的大小，对其的监督和制约，这与各国的基本政治制度紧密相连。

就法律地位而言，各国国家安全委员会有决策型、协调型、咨询型之分，协调型和咨询型的安全委员会没有决策权，但在实际的政治过程中，国家安全委员会往往成为国家安全决策的最高机构。

在总统制、半总统制的国家中（如美国、俄罗斯、法国），国家安全委员会的法律地位一般是服务于总统的咨询和协调机构，不是政府的组成部分，是总统的直属机构，对总统负责，一般由总统担任国家安全委员会主席。虽然总统拥有最后决策权，国家安全委员会的决定或建议必须经总统批准，由总统发布和施行，但国家安全委员会囊括了最重要的政治领导和政府部长，决策往往就在国家安全委员会的会议上形成，并逐渐发展成一个集协商、咨询和协调、监督执行于一体的实权机构，甚至部分行使执行权力，成为实际上的最高决策机构。

在议会内阁制的国家中，国家安全委员会大致有两种类型：一种是进行部际协调的内阁委员会（如英国、德国、新加坡）；另一种是隶属于总理的咨询、协调机构（如以色列）。议会内阁制国家的决策权属于内阁全体会议，但在实际政治过程中，决策程序往往被转移到具体的内阁委员会当中，^① 国家安全委员会成为安全决策的主要平台。近年来，在一些议会内阁制国家还出现了效仿美国国家安全委员会，将国家安全委员会从内阁委员会向总理（首相）直属机构

^① [德] 沃尔夫冈·鲁茨欧著，熊炜、王健译：《德国政府与政治》，北京：北京大学出版社，2010年12月第1版，第210页。