


国家安全战略学

GUOJIA ANQUAN ZHANLUEXUE

王桂芳 主 编
陈广灿 副主编

 军事科学出版社

国家安全战略学

主 编 王桂芳
副主编 陈广灿

军事科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家安全战略学/王桂芳主编. —北京: 军事科学出版社, 2018. 5

ISBN 978 - 7 - 80237 - 756 - 1

I. ①国… II. ①王… III. ①国家安全 - 国家战略 - 研究 - 中国 IV. ①D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 071255 号

书 名: 国家安全战略学

主 编: 王桂芳

责任编辑: 戴景涛

封面设计: 纪 奕

出版发行: 军事科学出版社 (北京市海淀区青龙桥 100091)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 80237 - 756 - 1

经 销 者: 全国新华书店

印 刷 者: 北京鑫海达印刷有限公司

开 本: 700 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 18.25

字 数: 240 千字

版 次: 2018 年 5 月北京第 1 版

印 次: 2018 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 3000 册

定 价: 43.00 元

销售热线: (010) 62882626 55475305 (兼传)

网 址: <http://www.jskxcbs.com>

电子邮箱: jskxcbs@163.com

版权所有·侵权必究 本社图书如有质量问题, 请与储运部联系, 服务电话: 010 - 55475308

前 言

安全既是国家存续发展的条件，也是国家追求的永恒主题。“安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱”的训诫古已有之。当今世界和平与发展是大势，但局部战争、武装冲突等传统安全威胁依然存在，恐怖主义、跨国犯罪、生态恶化、流行性疾病等非传统安全威胁日益凸显。随着世界多极化、经济全球化、社会信息化的深入发展，影响国家安全的因素更加多元，作用领域更加宽广，国家内部安全与外部安全互动交织，国家安全与全球安全和地区安全密切关联。作为拥有独特政治制度、文化传统的中国，在实现民族复兴的伟大进程中面临的安全形势更加复杂，安全威胁更加多样。习近平总书记指出：“当前我国国家安全的内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂。”^① 面对新形势、新挑战，如何更好地维护国家安全，营造良好的内外安全环境，成为国家安全战略学者不可回避的现实研究使命，以及必须回答的重大理论命题。

理论源于实践又阐释和引领实践。国家安全理论通过对现实安全问题的抽象和总结，最后又回归于解决现实安全问题，从而完成从实践到理论、再由理论回到实践的循环。国家安全战略学主要研究国家安全战略的构成要素、功能与影响，以及国家安全战略制定与实施的运行机理，旨在探索研究其基本特征和本质规律。国家安全战略学的目的和功能主要有三：一是构建关于国家

^① 《习近平谈治国理政》，第200页，外文出版社2014年版。

安全战略相对完备、严谨的学科知识体系；二是形成国家安全战略实践可以借鉴的理论工具；三是为更好把握国家安全的可能走向提供启迪。

人类进入 21 世纪后，国家安全的内涵和外延空前扩展，国家安全战略的时代背景、知识基础和认知方法已发生了巨大变化。国家安全战略学主要由国家安全学和战略学两个学科建构而成，在两个学科之间建立起一座桥梁，并将两个层面的研究内容黏合起来，进行跨界、跨层次的综合研究，最终将其统一到国家安全战略的理论解释框架下。国内外已有不少学者从不同视角、维度和立场对国家安全战略理论做了多种探索，形成了较为丰富的研究成果，试图从理论上阐释和解决现实中面临的各种安全难题。正是这些研究成果的积累，推动现在有必要立足学科建设，进一步深入研究国家安全战略，尝试在解释通识问题的基础上，揭示国家安全战略一些本质性、规律性的东西，实现由对象与过程、事件与行动的互动互构，建立起国家安全战略的知识结构，搭建起国家安全战略的理论框架，这也是本书启动的初衷。

国家安全形势虽无定形却有定势可寻。从这个意义上说，国家安全战略学需要提供新的认识视角、思想方法和理论知识。这本理论专著，既总结西方国家安全战略思想的演变，同时也汲取中国传统国家安全战略思想的营养；既有外国经验，也有中国实践，融汇了人类历史上各个国家不同时期维护国家安全的实践经验和教训，力求将这些丰富的国家安全实践理论化，有效发挥国家安全战略理论在国家安全战略决策和实施中的作用，为全面认识、理解和求解当下国家安全问题提供可行的理论工具。

对战略研究学者来说，认识复杂的国家安全问题迫切需要理论上提供支撑，这既是阐释现实指导实践的依据，也是预见未来的基础。检验理论的生命力，主要看其解释力和涵盖度。国家安全战略在国家战略层面涉及面最广、最重要，也最本质。国家安

全战略学的理论使命是从历史的长河中试图探索、总结那些沉于时光谷底国家安全实践的运行规律，同时提炼、升华那些依然闪烁着亮光的国家安全战略思想之星，用以理解过去，求解现在，并前瞻未来，在观察世界安全形势、解释中国复杂安全问题的同时，预见未来国家安全形势可能的走向，为应对和消除国家安全威胁提供重要的思想资源。

国家安全战略学在研究过程中一定存在一些不足，有些因素可能被忽视，有些解释不够深入，有些视角不够全面。在国家安全形势变幻莫测，各种安全因素复杂交织的背景下，作为国家安全战略学者，我们深怀对国家安全的深切忧思撰写成书，同时也深知这本理论成果很大程度上是国家安全战略的一份研究心得和铺路石，借此希望既与学界同仁交流，同时也与广大关心国家安全战略的兴趣中人探讨，共同推动国家安全战略理论学科发展，有效指导国家安全实践，实现国家长治久安。

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 国家安全战略概念	(1)
第二节 国家安全战略学的研究对象和研究内容	(16)
第三节 国家安全战略学的研究方法	(20)
第四节 国家安全战略学的研究意义	(23)
第二章 中国历代国家安全战略思想的发展演变	(26)
第一节 中国古代国家安全战略思想的发展演变	(26)
第二节 中国近代国家安全战略思想的发展演变	(41)
第三节 新中国成立以来国家安全战略思想	(53)
第三章 外国国家安全战略思想的历史演变	(63)
第一节 古代国家安全战略思想	(63)
第二节 近代国家安全战略思想	(71)
第三节 现代国家安全战略思想	(75)
第四节 当代国家安全战略思想	(82)
第五节 外国国家安全战略思想演变的基本特点	(97)
第四章 国家安全战略的主要影响因素	(101)
第一节 国家安全环境	(101)
第二节 国家利益	(109)
第三节 综合国力	(120)
第四节 战略文化传统	(125)

第五章 国家安全战略目标与指导原则·····	(132)
第一节 国家安全战略目标·····	(132)
第二节 国家安全战略任务·····	(141)
第三节 国家安全战略指导·····	(145)
第六章 国家安全战略决策·····	(156)
第一节 国家安全战略决策的内涵与特征·····	(156)
第二节 国家安全战略决策的体制与机制·····	(161)
第三节 国家安全战略决策的程序·····	(169)
第四节 国家安全战略决策的原则与要求·····	(178)
第七章 国家安全战略实施·····	(183)
第一节 国家安全战略规划·····	(183)
第二节 国家安全战略布局·····	(192)
第三节 国家安全战略手段的运用·····	(201)
第八章 国家安全战略评估·····	(216)
第一节 国家安全战略评估的内涵和意义·····	(216)
第二节 国家安全战略评估的主要内容·····	(221)
第三节 国家安全战略评估的标准和原则·····	(231)
第四节 国家安全战略评估的组织和实施·····	(233)
第五节 国家安全战略的调整·····	(240)
第九章 国家安全战略能力建设·····	(244)
第一节 国家安全战略能力的内涵与特征·····	(244)
第二节 国家安全战略能力的基础和构成·····	(248)
第三节 提升国家安全战略能力的基本途径·····	(261)
参考文献·····	(267)
后 记·····	(278)

第一章

绪 论

国家安全战略学是研究国家安全全局性问题及其规律的新兴复合性学科。其主要任务是揭示国家安全战略的本质内涵和独有特性，阐释各种主客观因素对国家安全战略的影响，研究国家安全实践活动的内在机理和指导规律。随着时代发展和战略理论研究的不断深入，亟待将国家安全战略实践与理论进行归纳、总结和升华，建立由专属概念、范畴、要素和运行原理等组成的国家安全战略理论体系，为有效指导国家安全战略实践提供理论支撑。

第一节 国家安全战略概念

国家安全战略概念是国家安全战略学研究的逻辑起点，也是国家安全战略学科建立的基础前提。准确界定国家安全战略的相关概念和范畴，深刻认识国家安全战略的内涵与本质特征，对形成系统的国家安全战略理论体系和建立独立的国家安全战略学科，具有十分重要的理论和现实意义。

一、安全

从辞源上来说，现代意义上的“安全”概念起源于古代汉语中的“安”字。按照《辞源》的解释，“安”字本身有多种释

义，其中与现代意义上“安全”概念比较接近的释义主要有两种：一是安全，稳定。《易·系辞下》：“是故君子安而不忘危。”二是对环境或事物感到安适满足或习惯。《吕氏春秋·乐成》：“舟车之始见也，三世然后安之。”^①《现代汉语词典》对“安全”的解释是：没有危险；不受威胁；不出事故。英语中的 Secure、Security、Safe、Safety，含义都有安全的、保险的意思。其中“security”一词接近国家安全战略学中的“安全”本义，包含两种释义：一是指安全的状态，即安全（感）；二是指对安全的维护，如安全保障、防卫措施等。^②法语中的“安全”通常用 securite（表示一种“感觉”）和 surete（表示一种“状态”）。可见英语、法语中的“安全”既指一种主观感觉，又指一种客观状态，即客观上不存在威胁，主观上不存在恐惧。中文“安全”与英文“security”都具有表示一种存在状态的共同含义，即表示“没有危险”或“免于危险”的状态。没有危险是安全的特有属性，也是本质属性。“没有危险”表现在没有外在威胁和没有内在忧患两个方面。安全不仅是没有危险的状态，而且这种状态是客观的，不以人的主观意志为转移。^③

尽管“安全”在辞源学上的含义是清晰的，但从国家安全研究的角度来看，“安全”的词义和内涵具有一定模糊性，给国内外学术界准确界定和理解“安全”概念带来了一定的困难，也造成“安全”概念在理论研究中的争论。这些争论主要表现在以下三个方面：一是认为安全是没有任何精确含义的，是无法界定的；二是认为安全可以在最基本的层面做简约化的理解与描述，可以简化定义；三是认为安全概念要根据不同层次、不同范围给

① 《辞源（合订本）》，第435页，商务印书馆1989年版。

② 参见《大英汉词典》，第1373页，外语教学与研究出版社1992年版。

③ 参见刘跃进：《国家安全学》，第44~45页，中国政法大学出版社2004年版。

出不同的定义，不可一概而论。这些争论的焦点体现为“安全”能否定义和如何定义。

有学者认为，安全就是没有危险的状态，其中既包括外在威胁的消解，也包括内在“疾患”的消解。^①也有学者认为，安全本质上是一种降低危险程度的过程，是指某一具体系统处于受保护状态，使其能够免受危险或能够防止和排除危险或将危险降至最低程度。^②还有学者认为，安全概念应该将上述两个方面结合起来，既要顾及安全的本原含义，更要考虑安全研究对安全的认知。首先，安全是一种状态，这种状态包括两方面因素：一是客观因素，即不受威胁，或没有危险。二是主观因素，即不存在恐惧心理。其次，安全还是一种行动，即实现不受威胁或没有危险的过程。^③也有学者认为，安全是客观与主观的结合，是一种自我参照的实践，某个问题之所以成为安全事务，不仅是因为客观上具有真正的“存在性威胁”，而且还因为这个问题是主观上被当作一种威胁而提出来。^④

显然，从不同的视角研究安全会得出不同的定义。准确界定安全这一概念，需要关照状态、过程和能力之间的内在逻辑关系，应以综合全面的视角揭示“安全”的本质内涵。我们认为，安全是主客观融为一体、过程与结果、状态与能力有机结合的概念，应将词源意义上的“安全”与学术意义上的“安全”结合起来考虑，达成本源上有依据、研究上有拓展的目的。“安全”

① 参见刘跃进：《国家安全学》，第45页，中国政法大学出版社2004年版。

② 参见[俄]A. X. 沙瓦耶夫：《国家安全新论》，魏世举等译，第15页，军事谊文出版社2002年版。

③ 参见杨毅：《国家安全战略研究》，第5页，国防大学出版社2007年版。

④ 参见[英]巴瑞·布赞等：《新安全论》，朱宁译，第14页，浙江人民出版社2003年版。

概念本身包括两层基本含义：一方面，安全是主体没有危险的状态，客观上没有威胁或危险，主观感受上没有恐惧或担忧；另一方面，安全是主体免于危险、消除威胁的一种能力，主要表现于主体为消解内外危险和威胁而采取维护安全行动的过程中。

二、国家安全

“国家安全”一词在20世纪三四十年代的中文文献中已经有据可查，《世界知识》1936年第一期刊出的《德国废弃罗加诺公约与欧洲政局》一文中曾使用“国家安全”一词。^①在西方，“国家安全”（National Security）一词最早出现于美国报纸专栏作家沃尔特·李普曼（Walter Lippman）1943年出版的《美国外交政策》一书中。1945年8月美国海军部长詹姆斯·福里斯特尔（James Forrestal）在出席参议院听证会时第一次使用了该词。美国《1947年国家安全法》中首次将“国家安全”一词应用于官方法律文件中。自此，“国家安全”成为国际政治学和军事战略学中的一个重要概念，以及世界各国内外政策表述时使用最为频繁的词汇和概念之一，其内涵与外延也随着时代变迁与国家安全实践不断发展。

同“安全”的定义一样，“国家安全”虽然被广泛使用，但国内外学术界对其定义一直存在争论。事实上，“国家安全”是一个具体的、历史的概念，应联系具体情况来准确界定其内涵。对“国家安全”的定义，代表性的概括有三种：一是认为国家安全是一种客观状态或者对这种状态的主观感受。一个国家没有安

^① 参见张弼：《德国废弃罗加诺公约与欧洲政局》，第7页，载《世界知识》1936年第1期。

全的现状，是不安全，而没有安全的心态，也是不安全。^① 俄罗斯2009年颁布的《2020年前俄联邦国家安全战略构想》规定：“国家安全是指保护个人、社会和国家免遭内外威胁的状况。在这种状况下，公民的宪法权利、自由、应有的生活质量和水平，俄联邦主权、领土完整和稳定发展，国防与国家安全能够得到保障。”2011年版《中国人民解放军军语（全本）》认为，国家安全是指国家的主权、领土、政治制度、人民生命财产等处于不受外部或内部威胁的状态。^② 二是认为国家安全是维护和实现国家安全的一种能力。哈罗德·布朗认为，国家安全是这样一种能力：保持国家的统一和领土完整，基于合理的条件维持它与世界其余部分的经济联系，防止外来力量打断它的特质、制度和统治，并且控制它的边界。^③ 三是认为国家安全是国家实现和维护所认定的没有危险、不受威胁状态的活动。国家安全的客观状态与主观感受不是静止不变的，而是动态调整的，存在于国家对内外部威胁与危险的应对和处置过程之中。^④

上述“国家安全”的概念之间存在着密切联系，大体上可以归纳为两大类。第一类基本认同国家安全是一种客观存在状态和主观感受的有机统一，是国家生存和发展没有危险、不受威胁的状态，以及对这种状态的主观感知和认同。国家安全是国家之间、国家与非国家行为体之间，以及国家内部因素之间既对立又统一的结果，也是由客观状态与反映这种客观状态的主观感受的

① 参见李少军：《国际政治学概论》，第169页，上海人民出版社2002年版。

② 参见《中国人民解放军军语（全本）》，第162页，军事科学出版社2011年版。

③ Harold Brown, *Think about National Security*, Westview Press, 1983, p. 14.

④ 参见杨毅：《国家安全战略研究》，第6~7页，国防大学出版社2007年版。

结合。第二类主要把国家安全看作是一种实现国家安全的过程或能力，将国家安全由一种静止的、客观存在的状态提升到动态的应对过程，并把国家安全作为国家处置威胁和危险的结果，突出国家安全的能动作用和实践意义。二者的区别主要在于理解的角度和层次不同。

综合分析，我们认为，国家安全既是一种安全状态，也包含维持这种状态的能力，可以定义为：国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力。^① 在国家发展的不同历史阶段，国家安全的构成内容和包含领域也是不同的。国家安全是保障国家生存和发展的基本条件。国家安全的基本内容和重点随着人类社会实践的发展而发展，同时也随着国家对自身安全问题认识的深化而不断变化调整。从国家安全的构成要素来看，一般包括国民安全、经济安全、领土安全、主权安全、政治安全、军事安全等。^② 随着国际安全形势的发展变化特别是冷战结束以后，经济、社会、科技、文化、宗教和生态等“低政治”领域的安全问题开始显现，非传统安全问题进入国家安全议程，国家安全构成要素更加丰富、多元。美国2010年出台的《国家安全战略》提出了政治、军事、经济、文化、信息、能源、生态环境、粮食等8个安全领域。俄罗斯2009年颁布的《2020年前俄联邦国家安全战略构想》提出了包括内政、经济、社会、科学、教育、国际、宗教、信息、军事、国防工业、生态、公共安全在内的12个安全领域。2015年颁布的《中华人民共和国国家安全法》提出了维护政治安全、人

^① 参见《中华人民共和国国家安全法》，第3页，人民出版社2015年版。

^② 参见刘跃进：《国家安全学》，第53页，中国政法大学出版社2004年版。

民安全、国土安全、军事安全、经济安全、金融安全、资源安全、粮食安全、文化安全、科技安全、网络与信息安全、社会安全、生态安全、核安全、海外利益安全，以及外层空间安全、国际海底区域安全和极地安全等领域的任务。

三、国家安全战略

国家安全战略概念由战略衍生而来，要准确理解和把握其内涵特征，首先必须探究战略的本质特征和来龙去脉。

战略是随着人类战争实践而产生和发展起来的。汉语中的“战略”一词最早以书名的形式出现，见于3世纪末西晋史学家、军事家司马彪所著《战略》一书。“战略”作为一个概念使用，则第一次出现在《宋书》“授以兵经战略”中。^①英文“strategy”（战略）一词源于希腊文“stratos”（意为军队）及其衍生出的“strategos”（意为将军或领袖）。约公元580年，东罗马（拜占庭）帝国皇帝毛莱斯编写了名为《strategikon》的军事教科书，意为“将军之学”或“为将之道”。这是西方关于“战略”一词的最早使用。此时，战略的内涵还比较模糊，战略和战术尚未进行明确区分。近代随着战争物质和技术基础的变化，人们正式把战略与战术分离开来并予以明确界定，现代意义上的“战略”概念由之产生。法国人梅齐乐在1777年出版的《战争理论》一书首次标准化地使用了“战略”（法文为stratégie），并把它界定为“作战的指导”，这即为“战略”一词现代军语的起源。18世纪普鲁士的比洛在《最新战法要旨》，^②19世纪瑞士的若米尼在

^① 参见李少军：《论战略观念的起源》，第6页，载《世界经济与政治》2002年第7期。

^② 参见钮先钟：《西方战略思想史》，第5页，广西师范大学出版社2003年版。

《战争艺术概论》，以及普鲁士的克劳塞维茨在《战争论》等论著中，均对战略进行了界定，基本上定位于军事战略，并据此揭示了战略的本质特征。20世纪英国的军事战略家利德尔·哈特被称为是古典战略的最后完成者和开创现代战略的第一人，他认为战略是分配和运用军事工具，以求达到政策目的的艺术。^① 这一定义明确把战略的目的由军事目的引向政治目的，此后随着时代特点、战略环境、军事技术和战略任务的发展，战略概念的内涵向国家战略、大战略层面延展。事实上，第一次世界大战以后，战略的概念已突破了传统的战争和军事领域，特别是第二次世界大战后，战略概念迅速向政治、外交、经济、安全、文化、能源、技术等众多领域拓展，并且催生出国家安全战略概念。

国家安全战略是“战略”内涵扩展的结果。从世界各国战略体系的构成来看，国家安全战略是治国安邦之道，直接关乎国家兴衰与民族存亡。国家安全战略较之军事战略，具有更高的层次、更宽的视野和更多的手段，位于军事战略之上。

（一）美俄等对“国家安全战略”概念的界定

国家作为政治实体出现在人类历史舞台上之后，维护国家安全就成为古今中外世界各国的重要使命。国家安全战略的实践和思想源远流长，在人类漫长的战争与和平交织转换的历史中发挥着独特作用。“国家安全战略”概念的出现比较晚，人们对其内涵的认识经历了一个不断深化、由表及里、逐渐清晰的过程。国家安全战略思想起源于英国的“大战略”。^② 利德尔·哈特在《历史上的决定性战争》一书中，首次明确提出了“大战略”的概念，而这一概念可以视为国家安全战略概念的雏形。

^① 参见〔英〕利德尔·哈特：《战略论——间接路线》，钮先钟译，第277页，上海人民出版社2010年版。

^② 参见林治远：《外国国家安全战略与军事战略教程》，第5页，军事科学出版社2013年版。

美国提出了国家安全战略的完整概念。美国依据《1947年国家安全法》成立了国家安全委员会。1950年，国家安全委员会出台了《美国国家安全的目标和计划》，其核心内容是“遏制战略”，成为美国历史上第一份具有国家安全战略性质的正式文件。美国战略理论家约翰·柯林斯在其代表作《大战略》一书中，对国家战略、大战略与军事战略的关系进行了详细论述，并将大战略实质上等同于国家安全战略。他认为，大战略“是在各种情况下运用国家力量的一门艺术和科学，以便通过威胁、武力、间接压力、外交、诡计以及其他可以想到的手段，对敌方实施所需要的各种程度和各种样式的控制，以实现国家安全的利益和目标”^①。1986年，美国国会通过《戈德华特—尼科尔斯国防部改组法》，规定总统每年要向国会提交一份综合性的“国家安全战略报告”，“国家安全战略”一词首次出现在官方文件中。1987年美国总统一里根向国会提交历史上首份以“国家安全战略”命名的正式报告。美国官方在20世纪90年代才对“国家安全战略”概念进行了较为清晰的界定。1993年，美国陆军《野战条令FM100-5：作战纲要》明确指出：“国家军事战略的基础在于国家安全战略”，由此厘清了两者的逻辑关系。1997年，美国参联会的联合出版物《军语及相关术语》首次明确定义了“国家安全战略”，即“为达到巩固国家安全目标而发展、运用和协调国力的各部分（包括外交、经济、军事和信息等）的艺术和科学。也称国家战略或大战略”^②。美国2010年版《国防部军事及相关术语》对国家安全战略概念进行了修正，表述为“为达到有利于国家安全的目标而发展、运用和协调国家力量（外交、经

^① [美] 约翰·柯林斯：《大战略》，中国人民解放军军事科学院译，第43页，战士出版社1978年版。

^② 美参联会联合出版物1-02号《国防部军事和相关术语》，第295页，2001年4月（英文版）。