

# 安全、发展与国际共进<sup>\*</sup>

复旦大学国际关系与公共事务学院“国务智库”编写组

**【内容提要】** 在总体国家安全观思想指导下，中国需要发展以“有效安全”为核心的国家安全战略。有效国家安全战略应追求增强的安全、相对的安全、开放的安全、可持续的安全、全向度的安全、发展的安全、共同的安全、统筹的安全和避免过度安全化的安全。中国实现国家安全持续发展和有效安全应秉持的战略指导原则为：安全与发展共进，应对与进取并举，治标与治本兼顾，合作与反制并用，内部与外部统筹。中国需要减少应对性思维，增加进取性思维，在安全问题上学会不断转化和创造有利于自己的安全环境的能力。有效安全需要建立一个统筹、高效、专业、法治的国家安全体制，提升国家安全体制的执行力。有效安全的外部布局需要按照“全向有序、内外兼修、能力相称”的原则。通过阐述中国在政治安全、军事安全、经济安全、社会安全、公共安全、网络安全、宗教安全、能源安全、环境安全、海外安全等十个领域的状况，实现有效安全的界定，存在问题的评估，并分别提出了一些有针对性的政策和战略举措。中国要汲取美国和苏联在安全问题上的教训，两者分别在冷战后期以及九一一事件后将局部安全问题扩大化、过度化，导致国力消耗，资源分散，能力不相称，最终使得安全不具有可持续性。因此，中国要重视安全与发展之间的共进与互补性，走一条中国特色的可持续安全发展道路，为人类和平与发展贡献中国的安全智慧。

**【关键词】** 中国国家安全；有效国家安全；发展与安全；国际安全

**【作者简介】** 复旦大学国际关系与公共事务学院“国务智库”编写组（上海邮编：200433）。

**【DOI】** 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2015.01.004

**【中图分类号】** D815.5 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-574X (2015) 01-0045-33

---

\* 本文系由《复旦中国国家安全战略报告——安全、发展与国际共进》改写而成，是集体成果的结晶。参加本报告撰写的研究人员为（未标明工作单位的均为复旦大学国际关系与公共事务学院研究人员）：陈志敏、苏长和、潘忠岐、张骥、郑长忠、孙德刚（上海外国语大学）、宋国友、熊易寒、李瑞昌、刘淑华、沈逸、徐以骅、张建新、薄燕和黄河。报告全文由陈志敏、苏长和、潘忠岐统校。

## 上篇 有效国家安全的总体战略

为应对新时期复杂交织的安全挑战，中国要发展一个以“有效安全”为核心的国家安全战略，通过柔性运用中国的实力，有效确保国家的生存，保障国家可持续发展，实现安全与发展的共进。

### （一）在发展中追求有效安全

一个有效国家安全战略应该追求增强的安全、相对的安全、开放的安全、可持续的安全、全向度的安全、发展的安全、共同的安全、统筹的安全和避免过度安全化的安全。

#### 1. 什么是有效安全？

有效安全战略追求增强的安全而不是为了满足应对挑战的安全。在新时期，中国的安全战略应该追求增强的安全。这意味着，中国应该有更大国家治理能力来提升国内安全的水平，具有更大的军事能力来保卫国家主权和领土安全，推动争议领土争端的和平解决，在国际安全促进中发挥更加主动的作用，由被动思维转为能动思维，通过主动谋篇布局，转化、创造有利于自身的安全体制、安全格局。

有效安全战略追求相对安全而不是绝对的安全。各国以及国际社会应该合作以制止任何国家和非国家行为体对国际和平所实施的任何公然破坏行为，并以联合的努力来根除这些国家和非国家行为体威胁国际和平的能力。相对安全还意味着国际社会要摒弃零和思维，放弃对抗性军事联盟手段获取本国绝对安全的做法。任何一个国家的安全都与其他国家的安全处于相互依存的“关系”之中，国家安全应该追求在与他国的共同安全中实现共进。

有效安全战略追求开放的安全而不是封闭的安全。在全球化时代，国家之间已经建立密切的相互依存关系。相互依存关系意味着国家生活在一个机会与风险共存的社会之中，需要忍受一定程度的不安全。显然，一国不论多么强大，都不能控制影响国家发展的所有外部因素。当然一个国家可以选择封闭自己，将本国经济和社会与其他国家隔绝起来消除这些外部风险。但中国以往封闭式发展的教训和改革开放以来开放式发展的成功经验告诉我们，只有通过与国际经济的密切交融，中国才能实现更长远的发展目标。在构建开放性经济体系中，中国要有效降低高度相互依存下外部影响的不可控风险水平，降低相互依赖中的敏感性和脆弱性，提升经济安全、能源安全、网络安全与海外权益的安全水平。

有效安全战略追求可持续的安全而不是静态的安全。安全是动态发展的，有

效安全不追求一时一地的安全，而是要追求长期可持续安全。<sup>①</sup> 可持续安全是要在国家内部和外部持续维持和平、安全、发展的状态。它追求的是动态的安全，而不是静态的安全，要重视对安全威胁成因的研究和认识，采取措施来消除安全威胁的根源，实现国家的长治久安。不论在实现国家安全还是国际安全的目标时，中国均要寻求安全的治本之道，保持安全的动态稳定，而不能停留在治标的层面。

有效安全战略追求全向度的安全，而不仅仅是单向度的安全。主权、领土安全仍然对中国具有核心意义，但是在新时期，安全战略需要应对新边疆和新领域出现的安全挑战。在传统的政治和军事安全之外，出现了经济安全、环境安全、社会安全等新议题。各类安全议题之间存在高度的相互转化、相互刺激的联动效应。安全战略的全向化需要国家采取崭新的战略思路和战略手段来保障新时期的国家安全。全向度的安全观并不意味着国家在安全举措上四面出击，从而分散资源，而是意味着国家安全需要集中统筹。

有效安全战略追求发展的安全而不是停滞的安全。中国的国力已经大增，国家追求增强安全的能力实现了跃升。与此同时，中国发展的任务依然艰巨，需要持之以恒的努力，并通过进一步的发展，加固中国的综合国力，在此基础上提升中国保障国家安全的国力基础。安全为了发展，发展促进安全，这个基本的战略逻辑在新时期并没有根本改变。

有效安全战略追求共同的安全而不只是一国的安全。中国的发展与崛起不仅要实现中国梦，完成国家和民族复兴的伟大目标，而且，中国的发展与崛起也要成为各国人民实现更美好世界梦的关键助力。这意味着中国当然要拒绝传统列强自私的发展老路，不以牺牲别国安全利益为代价来争取本国国际地位的提升，而是要以新兴大国的面貌和抱负，以合作共赢的方式实现各国安全的共进，促进世界和平，并在此过程中，赢得中国在世界上的应有地位、安全和尊严。

有效安全战略追求统筹的安全而不是碎片化的安全。安全诉求的全向化、安全挑战的复杂化，都要求国家以统筹的安全战略和安全机制来进行应对。目前，中国已经成立了中央国家安全委员会，负责安全战略的规划决策和推进安全战略的实施。这一机构是中国安全体制的重大改革，其自身在不断完善过程中，以便有效发挥顶层安全机制的领导和统筹作用。在安全战略方面，各类安全诉求在日趋尖锐的安全挑战面前有可能面临取舍和优先次序排列的问题，需要在战略层面确立重点，厘清各种安全诉求之间的有机联系，实现安全战略诉求的有序和有效。

有效安全战略追求法制的的安全而不是过度安全化的安全。中国需要一定程度

<sup>①</sup> 刘江永很早就提出了“可持续安全”的概念。参见《论“可持续安全战略”的建构——关于21世纪安全战略的哲学思考》，载《世界经济与政治》，2004年第7期，第45-49页。

的安全化以实现增强的安全。与此同时，中国也要防止走向另一种极端，即把所有的问题和矛盾都视为安全议题，出现过度安全化的现象，结果可能使得一些安全诉求压倒国家的其他核心目标和诉求，从而妨碍其他核心目标的有效实现。过度的安全化将消耗有限的国家安全和外交资源，同时，也通过安全困境的效应激化国内和国际矛盾，妨碍国家安全的长期有效实现。冷战后期的苏联以及九一一事件后的美国，都被过度安全化消耗掉许多国力，这是个教训。安全和外交资源必须根据对主要矛盾的研判来集中使用，聚焦投入，从而实现真正有效安全。

### 2. 有效安全的战略指导原则

第一，安全与发展共进。发展需要安全的内外环境，安全的目的是要有利于发展。两者应平衡推进，防止顾此失彼，实现良性互动，确保可持续安全和可持续发展。“一带一路”<sup>①</sup>和互联互通战略体现了中国通过与他国的共同发展来解决安全问题的战略举措。中国坚定不移地走和平发展道路，但仅仅中国走和平发展道路还不够，只有更多国家共同走和平发展道路，才能创造共同安全的国际环境；走和平发展道路与中国坚决维护国家核心主权和领土安全是辩证统一的。

第二，应对与进取并举。中国在安全环境上仍然存在不少受动的影响，但是长期积累的综合国力使中国可以对内外安全环境进行能动的塑造。当前，外部力量通过谋势造势让中国在安全问题上忙于应对，分散中国发展精力、消耗中国安全资源的作用不可低估，中国在一定时期仍将处于被动应对的状态。但是，中国国家能力的增强有助于在增强安全、有效安全的思路，通过主动进取的方式，将消极力量引导到自己可以掌控的轨道上，通过制造创造安全话题和安全议程，增强与合作伙伴共享的安全资源，分化消耗竞争对手的发展精力和安全资源。进取的安全思维绝不意味着中国学旧型大国那样总是为别人制造麻烦，作为一个新型大国，中国的安全文化核心是防御性安全文化。

第三，治标与治本兼顾。国家在发展过程中始终存在必要的安全压力并不一定是坏事，保持对安全压力的预警、防控、处置，有利于国家肌体在压力中健康发展；但在安全治理中将一切问题都安全化，也可能带来过度安全化的风险，毕竟任何国家巩固安全的资源投入需要与经济发展实力相适应。在治标问题上，既在可控安全压力中保持忧患意识，但也不将安全议题过度安全化。安全治理的治本，重在体制机制和法治体系建设。中央国家安全委员会的设立为新时期中国国家安全提供了集中、统筹、协同的体制保障。

第四，合作与反制并用。中国不能走传统大国结盟政治的老路，更不能走美苏军备竞赛的歧路。美国强化其军事联盟的国际安全战略在世界上正在失去道义

<sup>①</sup> “一带一路”系指“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”。

资源，既成为其国力恢复的沉重负担，也因为对外过度安全承诺而束缚住其内政外交手脚。在一个紧密相互依存的世界中，经济和安全愈益结合在一起，经济的相互依存性与军事联盟的排他性正在成为信奉联盟安全国家面临的一对矛盾。中国成功地摆脱了这一安全思维定势，在国际经济战略上与所有国家开展经济合作往来，在政治安全上尽力全方位地与各国保持对话关系，积极介入国际安全事务，这一逻辑体现了真正的合作安全逻辑。安全伙伴关系建设而不是对抗性军事联盟建设是中国安全战略的首选。同时，合作并不意味着中国放弃必要的反制，反制与国家核心安全维护联系在一起。

第五，内部与外部统筹。中国与世界的关系已经发生了历史性的变化。中国与外部世界在人流、财流、物流和智流四个领域出现紧密的依存状态。<sup>①</sup>人、财、物、智的流动使得新时期的安全概念的内涵和外延、安全的时间和空间、安全内外关系均发生变化。中国政治、经济、社会格局已经扩大和抬升到需要从国际政治、经济、社会系统的大格局高度进行把握和认识。安全问题也不例外，这种状态需要中国以开放而不是封闭、以联系而不是孤立的思维认识国家安全与国际安全之间的联动关系，寻找国家安全与国际安全的共进之道。

## （二）叠加与联动的安全挑战

中国国家安全在政治、军事、经济、社会、宗教、网络、能源和环境等各个领域，均面临多种威胁和挑战。这些威胁和挑战，既有传统的，也有非传统的，它们常常相互交织和叠加在一起，中国为实现有效安全必须积极应对。中国快速的经济增长伴随着社会的急剧转型，促发了各种由内部原因带来的国内安全挑战。

在政治安全领域，中国的现代政治形态尚未实现定型，存在着政治安全整体性脆弱倾向。与此同时，历史性或结构性因素导致局部性安全问题突出，如腐败、分裂主义等。这些安全问题通过网络催化而加剧。

在社会和公共安全领域，中国面临的挑战包括：尽管中国的整体犯罪率不高，但近年来恶性刑事案件和暴力恐怖事件增长较快，给社会秩序和人们的安全感造成严重冲击；社会冲突频发，群体性事件层出不穷；政治信任和社会信任的水平长期低位徘徊，为官民冲突和群体间冲突的爆发提供了社会土壤；近年来各种宗教和民间信仰均呈较快增长的趋势，宗教无论作为正面还是负面因素，其对中国社会稳定和安全的重要性正在日益增长。

在经济可持续发展领域，中国的经济正在进入新常态，发展速度从高速转向中高速发展，维持经济持续发展的难度在加大，创新、转型和改革的任务更加艰

<sup>①</sup> 参见苏长和：《在新的历史条件下认识和平发展问题》，载《当代世界》，2014年第9期，第6-9页。

巨。能源领域供应的自给率不断下降。中国的能源资源储量严重不足，化石能源的生产均已达到或越过峰值。在这种情况下，自有资源不可能满足中国经济和社会发展的双重需要，能源问题将长期成为中国社会经济发展的一个重大制约因素。经济增长也带来严重的环境问题，水资源污染、土壤沙化、污染物排放以及重大突发环境事件等都对中国的环境质量造成重大威胁。

在国内安全挑战日增的同时，外部安全挑战也在加大，主要表现在以下方面：

第一，冷战时期延续下来的霸权安全体系与世界多极化所需要的新的安全体系不相适应。世界不可逆转地朝多极化方向发展，出现了多个力量中心。冷战遗留下来的西方安全体系（北约、美国的军事盟国体系及其全球军事基地网络等）与国际经济力量中心的转移之间开始出现脱节。但美国在冷战后非但没有削弱、反而进一步强化其主导的安全联盟体系，试图抑制新兴大国的崛起，美俄围绕乌克兰危机展开的争斗加剧了在欧洲大国间的紧张局势，在亚太地区也对中国的国家安全构成挑战。

第二，随着中国崛起态势的不断巩固和加强，外部世界对中国产生了新的不适应，少数周边国家对中国的崛起不适应或不愿接受，希望借助外部支持在领土主权问题和历史问题上主动发起挑衅，并力图构建制衡中国的包围网络。

第三，中国经济的全球化带动了中国海外利益的急剧增长，产生新的外部安全问题。例如，巨量海外直接投资和间接投资的权益保护问题、每年一亿人次出境公民的海外安全、出口市场和能源供应的高度对外依赖问题、海上运输通道的安全等问题。

第四，在国际经济安全领域，金融危机后保护主义兴起，开放的经贸体系受到一些大国政策内顾内向的挑战，世界贸易组织多哈谈判举步维艰，发达国家试图在世界贸易组织外另起炉灶，以所谓更高标准的经贸规则重塑国际经贸体系，新兴市场国家主张经贸规则要有利于大多数成员才能有效和持续；传统和新兴国家围绕国际经贸规则的改革产生竞争等等。

第五，经济全球化和社会信息化进一步将各国及其社会紧密地联结在一起，安全议题在国内和国际之间的传导、扩散和影响速度在加快。环境、核、公共卫生和疾病、失业、移民和难民、跨国有组织犯罪、恐怖主义等议题既成为各国内部安全议题，也成为跨国界安全议题。国际社会在这些议题上的行政、司法协作不够，妨碍了这些议题的综合解决。

源自国内和国外的安全挑战不仅是叠加的，也具有日益紧密的联动效应。许多国内安全问题的背后有外部因素的介入，或者由外部因素造成的。比如，在国内安全领域，来自外部的支持正在激化国内的一些民族矛盾、社会矛盾和宗教矛盾。来自外部的网络侵入构成中国网络安全的最大挑战。国际经济的低迷和动荡

也给中国经济带来了下行的压力。反过来,如果中国国内的安全问题不能有效解决,这些安全问题也会溢出国外,让世界失去一个日益重要的稳定力量。

与此同时,不仅国内外的安全挑战存在着联动和相互强化的效应,如果中国能够发展有效的安全战略,也可以充分利用相互联动和相互强化的安全机遇,构建一个内部安全和外部安全同步提升的良性机制。

### (三) 有效安全的战略姿态

中国作为新型大国要实现有效的国家安全,需要从战略上兼顾由外而内与由内而外、守成与进取、随势与谋势。

#### 1. 由外而内与由内而外

中国把国家的不统一、不发展和不稳定看作致命的隐患。国家生存和主权完整依然是中国的先天之忧。因此,对于中国来说,必须始终“把国家的主权和安全放在第一位”,<sup>①</sup>维护祖国统一事关中华民族的根本利益,中国人民将义无反顾地捍卫国家主权和领土完整。发展不仅是中国实现兴盛的基石,还是中国维护国内社会稳定的法宝。“发展才是硬道理”,这既是邓小平同志的谆谆告诫,也是中国安全战略“发展”取向的简明表述。中国领导人在很多场合一再强调,“必须把发展作为党执政兴国的第一要务”,必须“坚持稳定压倒一切的方针”。中国不仅需要顾虑来自外部世界的安全威胁,而且需要顾全国内社会的政治稳定。

随着中国的不断崛起,国家安全战略的思考逻辑需要兼顾由外而内转向由内而外。相对于对外实力强大的国家而言,社会-政治凝聚力强大的国家能够更好地维护自身安全。中国现在有能力,也有必要,在对外和对内两个层次上思考国家安全问题,也就是将国内和国际两个大局统筹起来,全面思考国家安全战略。其中,建设并不断增强中国的社会-政治凝聚力,同塑造中国的国家实力和国际影响力一样,是中国下一步实现有效国家安全的必要条件。

#### 2. 守成与进取

基于进取战略,中国在改革开放过程中成功把握经济全球化、区域一体化、贸易自由化、经济市场化等历史机遇,实现经济腾飞,并在此基础上大大提升国际地位和影响力,树立起崭新的、和平崛起的国家形象,国内外安全环境大大改善。但中国提出和平崛起概念的初衷是为了化解“中国威胁论”,而不是为国家发展提供某种宏图伟略。也正是基于进取战略,中国才得以有效应对各种不利事件带来的消极影响,确保中国和平崛起的历史进程没有因此发生中断和逆转。

随着中国进一步和平崛起,国家安全诉求应进一步体现进取性。当今的中国

<sup>①</sup> 邓小平:《国家的主权和安全要始终放在第一位》,载《邓小平文选》(第三卷),北京:人民出版社2001年版,第347页。

既有必要也有能力追求进取的国家安全，在进取中实现有效国家安全。

中国实现有效国家安全的优势有：第一，全球经济普遍下滑，中国经济增长的相对优势更为突出。第二，多极化进程明显加快，中国影响国际事务的能力日益上升。第三，各国对中国借重增多，中国化解国际制约的空间显著扩大。第四，外界“中国观”趋于理性，中国提升国家形象的软环境更为有利。

### 3. 随势与谋势

中国实现和平崛起、维护国家安全的关键在于“随势”。所谓“随势”，就是顺应国际格局的历史现实及其发展趋向，充分利用一切有利的历史机遇，维护和拓展核心国家利益。中国通过三十多年进取性的经济政策实现和平崛起，在很大程度上就是“随势”的结果。中国采取有效的“随势”战略，从而顺利地走上了和平崛起之路，不断改善国家安全状况。

中国进一步推进和平崛起、实现进取的国家安全，需积极“谋势”。所谓“谋势”，就是能够有意识地、前瞻性地塑造于己有利的国际格局，掌握和控制历史发展潮流，为维护和拓展核心国家利益，不断创造有利契机，开辟更广阔的发展空间。

“谋势”要求一国既要审时度势，更要着眼大局，围绕国家发展目标，积极营造有利的国际环境，确保本国可以持续在重大战略博弈中占上风。“谋势”要求一国不计较一城一池之得失，不在细枝末节问题过于纠缠，而应在确保核心国家利益不受损害的前提下有取有舍，先予后取，有时甚至只予不取。

历史上没有多少现成的崛起经验可供中国借鉴。要开拓性地推进和平崛起进程，中国必须在“随势”的基础上更加积极主动地“谋势”。第一，谋经济增长之势。长期维持较快的经济增长依然是中国和平崛起的关键。第二，谋战略地位之势。应继续推进多极化进程，加大力度塑造国际体系向对中国有利的方向发展，在化解西方牵制和阻挠的过程中，不断提升和巩固中国在国际格局中的战略地位。第三，谋国际影响之势。积极参与国际事务管理，不能仅仅满足于把自己的事情做好，也要把各国普遍关心的问题处理好，勇于承担国际责任。第四，谋国家形象之势。中国应主动转换国际角色，贡献中国的国际理念，设法在发展模式、价值观念和理念上消除国际疑虑、误解和偏见，高举和平、发展、合作的旗帜，占领道义高地，使国家形象更可亲、可敬和可信。

#### （四）有效安全的实力运用

中国的快速发展已经为实现中国的国家安全战略累积了坚实的国力基础。在经济发展的支撑下，中国军队获得了有力的财政资源投入。中国正在从一个陆权大国转向一个全方位的军事大国。中国社会内部对中国发展道路和自身制度的自信正在不断上升，这一道路和制度的国际吸引力也与日俱增。中国的成功源于具



有本国特色的民主制度和市场经济模式以及坚定维护本国主权，同时也尊重别国关切的对外政策。针对中国制度存在的一些突出问题，如腐败、过分的政府干预、大企业的垄断、贫富差距和环境退化，中国新一届政府正在大刀阔斧地进行攻势改革，建立了全面深化改革领导小组来界定政府权力的界限，释放市场的活力。

有全方位综合国力的支撑，中国已经具备实现国家安全的多样手段。关键在于如何巧妙、灵活、柔性地组合运用各种手段，以较小的成本来实现有效和可持续的国家安全。要实现对外安全的有效治理，中国需要强化吸引力力量的作用，适度提升推压性力量的运用力度，做到硬的软用、软的更软以及硬的更硬，软硬结合、先软后硬、软硬有别，以软为主，真正实现实力的巧妙运用和有效发挥。

吸引力是一个国家以其有形和无形资源对他国形成利益、价值、制度和文化的吸引而产生的影响力。如果过去中国的国际影响力主要依靠经济力量的吸引力，今天中国的吸引力力量已经具备全方位和更大的实力基础，为中国深化吸引力战略提供了可能。

第一，借力更大的经济吸引力，中国可以推动各国提升与中国合作的意愿，降低与中国对抗的动机。中国已经成为世界第一贸易大国，是全球 128 个国家和地区的最大贸易伙伴，且随着市场的进一步开放，中国为各国提供的市场将更加广阔。中国对外直接投资和间接投资正在迎来高速发展的新阶段，2014 年对外直接投资将有望首次超过外来直接投资，为有关国家带入新的发展资金和就业机会。中国应该创新对外援助机制，在继承中发展中国特色的外援模式，为发展中国家实现可持续发展做出更大贡献，为国际发展援助体系的完善提供中国经验。

第二，拓展军事吸引力。随着中国军事能力和军事技术的跃进，中国的军事力量也可以发挥更大的吸引力作用。通过向危机和冲突地区派遣联合国安理会授权的维和部队，中国可以为国际和地区安全做出更积极的贡献。同时，通过向友好国家分享军事技术，提供现代化军事装备，中国也可以深化和巩固与伙伴国家的合作关系，建立紧密合作伙伴关系网络。

第三，提升制度吸引力大有可为。中国需要对自身制度存在的问题和它的特殊性有清醒的认识，同时，把可分享的经验科学地总结出来，在治国理政交流中与更多国家实现互鉴。中国可以推动创制新型国际安全制度，以更好地反映发展中国家的诉求，提供新的公共产品助力它们的发展战略。

第四，中国有必要适度发展反制性实力。先发制人不是中国的安全和战略文化，但中国需要有后发制人的能力和决心。在军事上，中国要在坚持不首先使用核武器的原则下，发展与国家安全外延相适应的可信和最低限度的核威慑力量，坚决维护国家的领土完整和海洋权益。在经济上，中国要在符合世界贸易组织和其他国际经济规则的前提下发展中国的经济反制能力，对那些对中国实行歧视性

贸易和投资保护主义的国家，应以法律和外交方式，进行针对性的适度反制，其目的是保证中国的经济伙伴遵循有关的国际规则，保障中国正当的经济利益。同时，经济反制手段与国家的外交战略应有更好的配合，提高外交反制的有效性。

### （五）有效安全的体制机制

国家安全体制是中国国家治理体系和治理能力的重要组成部分。有效安全需要建立一个统筹、高效、专业和法治的国家安全体制，提升国家安全体制的执行力。建立中央国家安全委员会是完善中国国家安全体制、加强中国共产党对国家安全工作集中统一领导的重大改革举措，核心是在社会主义民主和法治的政治基础上建立一个统筹、高效和专业的国家安全体制，实现“民主基础上的集中、法治基础上的集中、专业基础上的集中”。<sup>①</sup>

第一，要加强国家安全体制的集中统一，突出其统筹功能和统领地位。必须进一步明确中央国家安全委员会的职权范围，理顺中央国家安全委员会与现有涉及国家安全工作的相关领导机构、执行机构之间的权力关系和职能划分。适当归并功能重合的机构，减少不必要的决策程序，缩短决策链条，避免由于功能重合带来的机构间矛盾和协调成本，提高决策和执行效率。

中央国家安全委员会主要发挥决策、协调和监督执行的宏观功能，抓大放小。加强对涉及国家安全相关工作的部门、条线的统筹，对各类资源、政策手段的统筹，要着力解决由于国家安全行为主体多元化带来的各自为政、部门利益问题，建立起真正统筹协调、统一领导的机制体制。

中央国家安全委员会的机构设置要充分体现统筹功能，涉及国家安全的各个主体部门能在中央国家安全委员会的制度平台中进行充分的信息沟通和决策协商，使得高层决策建立在工作层充分协调的基础之上，同时保证高层决策得以在工作层协调落实、统筹推进。

要改革和加强情报工作的体制机制，建立更加统一、协调、高效和专业的情报体系，加强对情报工作的统一领导、统一规划和统筹协调。尤其在反恐斗争中，要开辟正面战场和隐蔽战场两条线，加强反恐情报整合工作。

第二，着力提升国家安全决策和国家安全治理的专业化水平，建立专业、统筹的咨询体系。国家安全议题的专业化程度不断提升，特别是非传统安全的应对亟须专业知识和经验的支撑；国家安全决策依赖的情报、信息需要更加专业的分析和统筹，国家安全决策要建立在更加专业的基础之上。

中央国家安全委员会需要建立专业的咨询和分析团队，并以此为核心，建立统分结合、内外结合、专全相济的咨询体系，建立政治上可靠的外围国家安全智库。

---

<sup>①</sup> 张骥：《比较视野下的国家安全委员会》，载《现代国际关系》，2014年第3期，第29页。

更好利用科技为国家安全服务, 加强有关国家安全的科学研究和应用, 制定战略规划, 有计划、有组织地推进。高度重视战略性新兴产业在国家经济安全和军事安全中的地位, 防范外部势力对中国战略性产业的影响。

要设置国家急需的短、中、长期研究咨询议题。加大对有关国家安全的基础研究的支持和引导。加大对国别研究、国际法、海洋、反恐、民族、宗教、网络与信息安全等方面的基础研究和政策研究的支持和引导, 做好理论准备、提供思想资源。新时期尤其要根据中国海外经济权益的存在, 加大对相关国家的深度研究。

第三, 着力提升战略规划、危机管理能力。中央国家安全委员会在有效应对日常事务的同时, 需充分重视国家安全的战略领导和战略规划工作, 避免陷入事务性的应对。一要谋大事、布大局, 思考和谋划全局性、长远性、前瞻性的重大战略问题, 制定国家安全战略和实施方案, 把握战略方向。二要重视战略预警, 搞好预测研究, 建立国家安全威胁风险评估、分级、侦测机制, 跟踪、预警机制, 根据各类情况建立预案。三要组织领导战略推演和各类演习, 建立健全方案预案。四要开展政策评估和战略反思, 内部检讨政策绩效和成败得失。上述工作要内外结合, 充分发挥专家和智库作用。

着力提升危机管理能力。要做好应对重大政治事件、外交危机、恐怖袭击、严重暴力事件、海外撤侨、重大自然灾害、生态危机、重大卫生事件、核事故等危机的应对准备。一方面, 要搞好危机预警, 建立覆盖全国的危机预警体系; 另一方面要健全危机管理制度、程序和预案, 为危机管理准备指挥部等硬件以及相应的程序、专业人员, 危机发生时要及时启动中央国家安全委员会的反应机制。适应中国海外权益拓展的需要, 健全和提升海外公民和机构安全保护的领导体制、应急能力和投送能力。

第四, 重视开展与其他国家的国家安全委员会的战略对话。中央国家安全委员会要建立与相关国家(特别是有重大战略影响国家)的国家安全委员会的对话机制, 就重大安全和战略问题以及双边及地区、全球的重大议题进行磋商, 开展国际合作。在涉外危机管理中, 要充分发挥中央国家安全委员会的作用, 平时要建立起相关对话渠道, 确保紧急事态下的迅速、有效沟通。更好统筹中国与相关国家业已建立的战略对话机制, 利用战略对话增进战略互信、减少战略猜忌和战略对抗。

第五, 健全国家安全体制的法治基础, 为国家安全战略的实施提供法律保障。做到权力来源于法, 机构产生于法, 运作受法律保护、规范和制约。需进一步研究中央国家安全委员会的宪法地位问题, 解决其在国家政治结构中的地位问题, 理顺其与现行国家机构间的关系, 研究两块牌子一套班子的模式。在制度设计和国家机构间权力关系问题上, 要有前瞻性的考虑和研究监督问题。

要加快相关立法修法进程，为国家安全体制的重大改革和国家安全治理的重大举措提供法律依据、法律保障和法律支持。加快新的《国家安全法》以及反恐法、信息安全法、公共安全法等新法的立法进程。新的《国家安全法》要充分反映中国面临的新的安全形势、适应国家安全体制改革的需要，借鉴世界主要国家安全立法的成败得失经验。同时，要重视清理现有法律法规中有关国家安全的规定，根据新形势、新任务对《保密法》《反分裂国家法》《国防动员法》《戒严法》等相关法律进行修订。建立健全中央国家安全委员会的内部制度体系：制定中央国家安全委员会及下设机构的工作规则、工作细则、议事规则，制定危机管理和响应的工作程序，逐步完善和建立起国家安全的法律体系。此外，中央国家安全委员会应设立法制部门或设立法律顾问。

### （六）有效安全的布局格局

有效安全需要统筹资源投放以应对安全威胁，科学谋划战略布局，按照“全向有序、内外兼修、能力相称”的布局原则，通过“一带一路、一砖一新”<sup>①</sup>战略形成从内部、本土到周边再到全球的战略布局与格局。

有效的安全在布局上必须是全方位的，涵盖国家利益所延展的时空领域；但同时必须重点突出、应对有序，明确具体时空条件下安全威胁的轻重缓急和优先顺序，集中有限的资源应对关键安全挑战。

有效安全的战略布局首先要加固内部安全。内部安全是国家安全的基础，有效安全战略首先要“固本”，化解源自内部的安全隐患，稳固领土疆域内的安全。

本土安全旨在化解对国家领土和主权的外部威胁。中国坚决奉行积极防御的国防政策，坚决不对外扩张、不搞霸权主义，但是面对相关国家对中国的挑衅要予以坚决的回击，坚定捍卫中国的领土主权和独立决定本国事务的权利。要做好必要的军事斗争准备，以坚决的意志，在必要时采取一切手段确保中国实际管辖领土不受侵犯，制止“台湾独立”的任何企图。在此基础上，国家要以经济、社会、文化交流为纽带，营造两岸和平发展的环境，推进国家统一大业。同时，要以共同利益为牵引，以综合国力为后盾，推动与周边邻国的陆地和海上领土争端的谈判解决进程，维护国家的领土和主权利益。

外部安全是中国和平发展的保障。周边安全是外部安全的重中之重，需要优先谋划。新一届中央政府统筹国内国际两个大局，调整国内区域发展战略和外交战略优先次序，经略周边，提升周边外交在整个外交战略中的重要性，先后提出以“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”为核心的倡议，逐渐形成“一带一路”的战略布局，覆盖了欧亚大陆和周边海洋两个方向，形成陆海平衡的重

<sup>①</sup> “一砖一新”系指“金砖国家”和“新兴国家”。

要战略区域和战略支点。

“一带一路”是新型“合作发展+合作安全”的周边战略。经济合作的对象从过去偏重发达国家向发展中国家转移,合作的形式更加平等和普惠,使中国的发展更多地惠及周边国家和沿线国家,帮助这些国家和地区构筑基础设施,实现经济可持续发展,以欧亚经济走廊、中蒙俄经济走廊、东北亚交通和经济走廊、孟中印缅经济走廊、海上经济走廊等为支点,通过新近发起成立的亚洲基础设施投资银行和丝路基金,实现以“互联互通”为核心的经济相互依存,逐步达到“政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通”的大格局。同时,以合作发展为基础,巩固上海合作组织,激活亚信机制,建设新型的地区安全架构,构筑以“合作安全”为核心的地区安全秩序。通过“合作发展”促进地区和平、稳定与繁荣,通过“合作安全”为合作发展保驾护航。

在“一带一路”战略实施的过程中,要注意因势利导,实现“利益共同体”向“命运共同体”和“责任共同体”的升级,经济合作要产生政治、外交、安全效应;要掌握“能力相称”原则,稳步推进,不过多、过深地陷入目前还没有能力介入的地区事务和热点问题;要照顾到各方舒适度,协调好与有关利益攸关国家的关系。

外部安全也需要全球布局。其中,“一砖一新”是全球布局的主线。“金砖合作”体现了世界地缘政治格局的发展态势,新兴国家的群体性崛起改变了世界经济政治格局,金砖国家联合发声和行动,就能在世界事务中具有更大的话语权和影响力,更好地维护新兴国家的权益。金砖国家中的两个主要国家印度和俄罗斯都是中国的近邻,中印之间尚存领土争议问题,在经济、安全和地缘方面存在一定的竞争关系,通过金砖合作改善中印关系,增加合作,有利于减轻中国的安全压力,也有利于印度和平发展。美国和西方国家对中、俄,特别是俄罗斯的战略挤压,为密切中俄全面战略协作伙伴关系和金砖合作增加了强劲的外部动力,中俄在维护二战胜利成果,反对歪曲历史和破坏战后世界秩序方面取得新的共识,是中国维护地区局势和平稳定的重要助力。

“新型大国关系”是近年来中方提出的外交话语,以定位中国和其他大国特别是美国的关系形态。新型大国关系这一概念至少还可以运用于中国与最大的发达国家集团——欧盟的关系中。通过与欧盟打造“和平、增长、改革、文明”四大伙伴关系,中欧合作可以给中国和世界提供新的稳定因素。

### (七) 促进有效的国际安全

实现有效国家安全与促进有效国际安全是不可分割的,两者是一种相互依存的关系。作为一个崛起中的大国,中国既面临复杂的国内安全议题治理,同时又面对来自国际层面的安全议题挑战。促进有效的国际安全需要新的安全思维和实践。中国有机会在促进有效国际安全上,以中国特色的国家安全发展道路引领世

界向新型安全方向发展。

第一，在累积矛盾和新旧矛盾多发的国际体系转型期，中国需要在建设更加巩固的国防力量的支撑下，参与有效的国际安全建设。在维护联合国安理会的权威性、合法性前提下，积极参与地区安全伙伴关系建设，以地区安全伙伴关系消解地区安全联盟体系带来的不稳定因素；通过国际安全合作（例如维和、警务合作等）扩大武装力量在境外的非战斗使用，深化与周边国家在执法安全领域的合作，推动与周边国家刑事合作，探索建立亚洲刑事法院，稀释、削弱合法性不足的国际刑事法院影响；重视亚洲议题领域的互联互通规则体系建设以及互联互通建设的风险评估。

第二，引导大国在重大国际安全问题上重新回到以联合国安理会为中心的国际安全框架下，避免安理会被边缘化。冷战时期美苏两大国脱离安理会体系，形成对抗的格局，为世界带来普遍的不安宁，在新的多极世界形成之际，大国需要学会探索新的方式在安理会体系下处理重大国际安全议题。在利比亚、叙利亚、乌克兰等问题上，英、美、法频繁将不成熟且根本无法通过的草案提交联合国安理会表决，只会制造安理会的分裂与对立，而不是协商与合作。

第三，倡导合作、共同的安全理念，反对冷战零和思维的安全理念，促进有效安全理念和安全规范的扩散。在国际力量对比格局没有产生决定性变化之前，新兴大国不能也不宜以结盟方式应对来自传统大国的安全遏制，而应该在道义和实践上提倡通过和平发展、伙伴关系建设来抵消传统大国的军事联盟体系，避免陷入有利于传统大国安全比较优势的联盟对抗竞争体系中。新兴大国在巩固必要的国防建设的同时，警惕掉入霸权国家军工利益集团设置的军备竞赛陷阱中。

第四，提倡标本兼治，以解决世界面临的安全挑战。许多国内和国际冲突源于内部的不发展。因此，通过各方面的合作来促进有关国家的社会经济发展，是防止各种冲突的根本途径。在这个方面，中国近年来的发展合作政策，比如帮助发展中国家建设基础设施，扩大贸易，增加直接投资，都是行之有效的冲突解决办法。要构建发展伙伴关系网络，将发展紧密地与安全结合在一起，在国际上倡导“与贸易有关的发展问题”的规则体系建设，带动更大范围的地区和人口的发展。

中国的安全治理贡献同时强调对话和政治解决的手段。当然，中国现在也不排斥制裁和军事力量的干预。随着中国的远程投送力量的提高，北斗卫星导航系统的启用，维和行动经验的积累，中国在未来也会有更大的军事能力来参与到联合国领导或授权的维和行动中去。

第五，在各类国际安全议题的国际公共政策领域，在地区和全球层面逐步建立双边、小多边、大多边行政执法交流合作机制，促进功能性议题的有效解决和有效安全的实现。通过紧密的行政和执法合作，发挥民事力量和武装力量的非战

斗使用在促进有效安全上的作用，削弱霸权国家军工因素对这类功能性安全议题的介入和影响。

## 下篇 有效国家安全的领域战略

有效国家安全主要包括政治安全、军事安全、经济安全、社会安全、公共安全、网络安全、宗教安全、能源安全、环境安全和海外安全等十个领域。本部分主要就这十个领域的基本形势展开评估，并且提出相应的战略举措。

### （一）有效政治安全

政治安全是指一个国家的公共权力或公共生活在不受威胁的情况下正常维系和发展的状态。本部分的政治安全主要是指国内政治安全。

从结构维度来看，政治安全问题的出现有整体性与局部性两方面原因。整体性原因是指基于政治主体性结构与机制性结构的整体构建不到位所引起政治自身不稳定性而产生的政治安全问题。局部性原因是指政治主体性结构或机制性结构中的每一部分或每一要素的问题而导致的政治安全问题。从发展维度来看，政治安全问题的出现有发展性与停滞性两方面原因。发展性原因是指基于发展而导致政治整体性或局部性问题所产生的政治安全问题，停滞性原因是基于不发展而导致政治整体性或局部性问题所产生的政治安全问题。

#### 1. 形势评估

中国的政治安全面临着以下几方面挑战：

第一，现代政治形态在迈向定型阶段，仍存在政治安全整体性脆弱倾向。作为后发国家，中国面临着构建现代政治文明任务。经过努力，作为现代政治形态主体性结构要素的政党、国家、市场与现代社会已基本生成，但是，依然存在各种要素功能尚未得到充分发挥以及整体政治形态尚未实现有机化的问题，从而使政治形态存在整体性脆弱倾向。

第二，历史性或结构性因素导致局部性安全问题突出。主要包括三方面：一是政党、国家、社会与市场等政治形态主体要素存在问题导致潜在政治安全问题，如腐败、制度性缺失、社会矛盾等。二是组织、价值和制度等政治机制性要素不足导致的政治安全问题，如意识形态和价值建设问题等。三是国内特殊区域问题所引发的潜在政治安全问题。

第三，发展性原因导致政治安全存在多重问题。目前，许多问题是可以发展得以解决的，然而，一旦发展放缓或出现停滞，那么累积问题与停滞自身带来的问题就可能出现叠加性效应，从而给政治安全带来压力。

第四，外部因素对政治安全影响长期存在。基于意识形态、制度体系以及核

心利益等因素，外部因素导致的政治安全问题，不仅将长期存在，而且随着全球化深入和渗透还将出现新的形态。

第五，信息技术革命带来政治安全问题。网络社会的发展对政治安全的影响是：

(1) 使上述各类安全问题，通过网络催化而加剧（也有一些可能因为信息技术应用反而具有了有效解决的手段）；(2) 由网络社会自身带来的政治安全。

### 2. 战略举措

第一，推动有机政治建设，消除政治安全整体性脆弱倾向。所谓“有机政治”是指政治形态各主体要素功能充分发展，同时各主体要素能够基于政治形态整体自治发展的要求，形成能够并育共进、自治发展、有机互动的一种状态。只有政治实现有机化，才意味着最后确立现代政治形态，并使政治生态具有自我回应、免疫、修复和成长的能力。

第二，差异化应对结构性安全问题，消除或控制局部性安全问题及其对整体安全的潜在影响。这些结构性安全由主体性、机制性与地域性等因素导致的。主体性因素是指政党、国家和社会要素中某一部分问题而引发的政治安全，因此，应对办法主要是基于有机政治要求，全面推进其成分发展。机制性因素是指价值、制度和组织机制中某一部分问题而引发的政治安全，同样也需要按照有机政治建设要求来推进和创新。地域性因素需要区别性应对。

第三，建立战略性应对政治安全问题的思维与机制，走出被动性应对局面。在推动发展过程中，不仅需要与发展进行前瞻性研究和规划，也应该对发展所可能带来的政治安全问题进行研究和预测，并以此为依据，推动其他方面的政治发展。

第四，确立超越性战略思维，辩证认识外部因素对政治安全的影响，构建转化性与过滤性有机统一的应对机制。随着经济全球化与社会信息化深入，外部因素对国内政治安全影响将进一步加剧，因此需要对这些影响进行辨别，有的可能是阶段性的，有的是具有危险性的，只有区别对待，乃至建立转化机制，才能变消极为积极，变不利为有利。

第五，全面推动政治运行机制适应网络社会的形态。互联网条件下，政党组织、国家机关以及社会组织等主体要素需要根据网络社会的要求进行调整，同时也应该建立与之相适应的价值、制度与组织等机制。

第六，避免政治安全建设中的过度安全化现象。需要强调的是，由于政治安全问题是与政治建设自身联系在一起，因此，很容易将与政治安全有关的内容都上升为政治安全工作，从而导致政治工作的过度安全化。其结果是，可能导致过度安全化，过多动用国家权力予以干预或启动特殊程序机制，造成资源浪费和资源错配；或者是由于过度安全化导致草木皆兵，不利于与国内外力量互动，导致政治僵化，乃至对立。同时，过度安全化不利于适应新形势和新环境，甚至阻碍



改革的进程。

## （二）有效军事安全

新时期中国有效军事安全的基本理念包括以下四点：

第一，“强而不霸”的积极防御政策。中国坚守不首先使用核武器、不对无核国家使用核武器的原则，同时保持一定限度的核威慑能力。中国的军事力量增长与中国综合国力增长相一致，中国对军事力量的运用更加有节制和克制，中国的军事力量建设以巩固国防为宗旨。中国的有效军事安全战略服从和服务于全面建设小康社会和实现中华民族伟大复兴中国梦的大局。

第二，“结伴不结盟”的伙伴政策。以美国为首的西方大国长期奉行结盟战略，人为制造地区紧张局势，恶化地区国家之间的安全困境。新时期中国奉行新安全观，反对大国建立排他性军事共同体，而是主张在互信、互利的基础上建立包容性军事合作关系，倡导安全共同体和命运共同体共进的建设战略。中国的国际军事合作不针对第三方，也不排斥第三方。

第三，军民融合的双重功能。中国的军事力量肩负着保卫国家漫长陆上和海上边界线安全、维护国家主权与领土完整、捍卫海洋权益的神圣职责。同时，中国的军事力量成为维护中国改革开放成果的重要保障力量，承担各类民事权益保障任务，如抗洪抢险、人道主义救援、参与国内重大基础设施建设项目、确保重大赛事和会议安全、打击毒品走私和跨国犯罪、为商船护航和参与海外撤侨等。

第四，义利互补的双重使命。中国的有效军事安全战略是国家主义与国际主义理念的有机结合。中国的军事力量一方面维护国家主权、安全和领土完整；另一方面，中国作为安理会常任理事国，肩负着维护国际秩序和地区和平的职责。中国逐步为地区和国际社会提供安全公共产品，显示了维护世界和平与正义的决心。

### 1. 形势评估

第一，新时期军事革命对国防现代化的挑战。新时期中国军事现代化和军队深化改革战略提升了军队战斗力。同时，随着军事科技的快速发展，机械化战争逐步被信息化战争所取代，未来战争形式、战争手段和敌人发动攻击的方式将与以往有很大不同，中国维护军事安全的能力尚待提高。中国的国防必须适应信息化、数据化和局部战争的时代要求，积极应对军事变革的挑战。

第二，世界主要国家和周边国家军事战略调整构成的挑战。近年来，美国将全球军事战略重心从中东转向亚太地区，加速了亚太地区军备竞赛的步伐，阻碍了中国与邻国军事信任机制的形成和安全共同体的建设。日本国内右翼势力以“积极和平”为口号，解禁日本自卫权，以中国为假想敌，加强夺岛联合军演，对二战后东亚地区国际秩序构成了潜在威胁。一些国家近年来奉行大国平衡战略，通过军售和军事互访，加强与美、日、印等军事合作而左右逢源，使中国周边国际

关系进一步复杂化，也对中国军事安全构成了潜在威胁。

第三，地区热点问题的升级构成的挑战。从地区层面来看，朝鲜半岛局势的持续紧张，东海与南海有关国家的岛屿争端，巴基斯坦国内局势的动荡，阿富汗塔利班势力的扩大，中亚和南亚恐怖组织的渗透和影响，均恶化了中国的周边军事环境。从全球范围来看，乌克兰危机的持续恶化，伊拉克“伊斯兰国”的影响力上升，“阿拉伯革命”的异化，巴以矛盾的升级，伊朗核问题的久拖不决，从北非到中南亚政治伊斯兰势力的上升和国家治理能力的下降，域外大国和外部势力乘机加大介入力度，均对中国海外利益和侨民安全构成了威胁。

### 2. 战略举措

第一，建立稳定的新型大国关系，为地区热点问题降温。中国周边的安全问题大多有大国博弈的因素，构建稳定的中美、中俄、中日和中印关系不仅是中国维护军事安全、促进中国有利周边环境的需要，也是中国对亚洲和平与安全的重要贡献。通过管控危机，降低亚太地区军事冲突的危险。中国与俄、印、哈萨克斯坦、蒙古、越南以及与大湄公河沿岸国家的联合巡逻执勤就是重要尝试。

第二，扩大中国军事交流的范围。中国奉行不结盟政策，但这并不妨碍中国加强与其他国家的军事交流。冷战后中国与上海合作组织成员国、巴基斯坦、泰国、斯里兰卡、苏丹、缅甸等国的军事交流处于高水平，近年来与以色列、土耳其、韩国、伊朗、委内瑞拉、印度等国的军事合作也处于发展阶段。未来应进一步增强在多边和双边框架下与美、日、越、菲等国的军事交流水平，建立军事互信，在联合军演、搜救、军事互访、联合反恐、情报合作等领域加强军事外交的广度和深度。

第三，增强中国军事力量在海外的软性运用。新时期大国在海外军事部署的功能发生了变化，即从传统的作战、遏制与威慑等军事功能，转向赈灾、护航、搜救、撤侨等民事功能为主。中国坚持走和平道路，以经济发展为中心，奉行有节制的有效军事安全战略，不搞海外军事扩张，不赞成在他国土地上部署军事基地。同时，中国的军事力量正在不断走向世界，承担国际维和、护航、培训等任务。与西方大国在海外部署刚性军事基地、维护私利不同，中国在海外部署的柔性军事存在符合国际法，既出于保护正当海外利益的需要，也是维护国际“公益”的需要。

### （三）有效经济安全

构建开放性经济体系是中国新一届中央领导集体在经济建设上提出的一大目标。有效经济安全是通过涉外经济法律和国际规则的建设，打通国内国际两个市场，综合配置国内国外两种资源，减少中国在国际经济相互依存体系中过高的脆弱性和敏感性，在世界经济力量东移进程中构建以我为主的开放性经济体系。

有效经济安全无法在排他和封闭中获得，有效经济安全需要重视四个维度：

- （1）全球经济系统的风险识别和评估以及风险对本国经济的潜在危害和影响；
- （2）

构建抵御和防范全球和地区经济风险的体制机制, 积极完善涉外经济法律体系, 参与国际经济规则的改革和完善; (3) 在合作共赢、互联互通中建构经济利益共同体, 分享发展成果, 分担经济风险; (4) 有效维护正当合理的海外经济权益。

### 1. 形势评估

第一, 全球经济增长失速。中国经济前所未有地和全球经济联系在一起。有效经济安全需要中国既要在外部经济稳定的环境下追求自身经济发展和安全, 更要学会在全球经济不稳定的情况下, 将不利因素转化为有利因素, 实现自身经济安全和发展, 后者对构建有效经济安全更为重要。

第二, 世界贸易保护主义。中国经济有赖于一个开放、自由的贸易体系。全球范围内的贸易保护主义, 尤其是中国主要出口对象的贸易保护主义, 将会严重损害中国产品的正常国际流动, 进而对中国经济安全产生威胁。

第三, 地缘政治冲突风险。中国周边地缘政治风险环绕, 每一个风险点的引爆都会给中国地缘安全带来冲击, 给中国经济带来安全威胁。这种安全威胁小则会对中国相关沿边省份的经济发展造成损害, 大则会对中国整体经济产生影响。

第四, 能源供应风险。中国已经成为全球第一大能源消费国和全球最大能源进口国, 不仅国民经济增长严重依靠外部能源供应, 而且国民生活水平的提高也有赖于大量、可靠的能源输入, 尤其是石油、天然气等油气能源的进口, 占据着接近中国能源一半的消费份额。

第五, 国际经贸规则变动风险。中国是现有国际经贸规则的受益者之一。面对这种情况, 美国联合其他发达国家谋求改变和提升现有规则, 希望通过新的所谓更高标准的规则制约中国在国际经济体系的活动空间和自由度。换言之, 利用规则重构来实现利益重配。

第六, 海外经济权益。随着中国成为世界第二大经济体, 中国在海外有着越来越多的经济权益。这些经济利益包括但不局限于对外直接投资、对外工程承包和对外劳务合作等形式。海外经济利益不仅仅是财产利益, 还通常和在海外从事各种经济活动的中国公民的生命安全联系在一起。

### 2. 战略举措

第一, 以创新获安全。一是思维创新。要基于中国经济影响力不断增大的现实, 主动引导实现国际贸易、产业和金融等要素对中国有利的流动和聚集, 通过深化全球经济相互依赖维护有效经济安全。二是机制创新。打造以中国为主的地区经济合作机制和国际多边经济合作机制, 扩大中国在地区和国际经济体系中的话语权, 提升中国制定国际规则的影响力。三是工具创新。逐步建立中国主导的周边贸易、产业和货币政策工具, 谋划海洋通道管理, 构建更多的能源供给保障渠道。

第二, 以发展固安全。中国维护经济安全的前提在于发展, 经济发展是经济

安全的前提。只有不断发展的经济才能获得不断安全的经济。由于中国的经济发展已经和其他国家的经济发展不可分割，这里的发展不单是中国经济的发展，而且是世界的整体发展。这要求中国未来要量力而为地为地区和世界经济发展提供更多公共物品。

第三，以改革促安全。改革是中国维护经济安全的根本。改革的意义在于去除那些影响、制约和拖累中国经济发展的各种不利因素，降低交易成本，合理资源配置，消除利益集团掣肘。短期而言，改革可能会带来经济发展的阵痛，但对于经济机构、利益和机制的总体改革能够促成更长时期经济的健康、可持续发展。

第四，以开放赢安全。中国过去的经济发展与1978年以来的改革开放密不可分。封闭在短期内似乎能够抵御外部经济风险，但会在内部同时集聚更多的风险。尤其对中国而言，对外开放绝非单向的付出，它表明一种国际合作的诚意。随着中国产品、资本和劳动力越来越需要在全世界范围内寻找机会，开放本质上是帮助中国拓展市场空间。中国比其他国家可能更有通过开放来实现国家经济安全的需求。

第五，以法治护安全。法治是用以规范政府、市场和社会等各种力量的基础，也是确保改革开放顺利进行的前提。中国要更加积极地参与到各种经济规则的制定，推动国际法治，以法治理念和法治措施来打击各种安全威胁，维护经济安全。当前，中国尤其要重视涉外经济法律的制定和完善工作，形成适应、有利于中国与世界经济交往的经济强国的国际经济法律体系。

### （四）有效社会安全

所谓“有效社会安全”中的“有效”，主要含义是成本与收益的均衡。有效安全必须用社会可接受的成本实现安全的最大化。高成本的安全不是有效的安全，有效的社会安全包含以下四个维度：第一，物理形态。警务亭、电子眼、巡逻警车、封闭社区等设施可以带给人们一定的安全感。第二，组织形态。国家机关、社会组织和社会网络构成了社会安全的组织基础。当人们遇到危险或威胁的时候，可以向上述组织寻求帮助或救济。第三，制度形态。信用、法治和社会保障是保障社会安全的核心制度安排，为人们的人身、财产和自由提供有力保证。第四，心理状态。即所谓“安全感”的问题，“社会安全”不是一个纯粹的客观事实，而是一个由社会互动所建构出来的概念，它包含了人们的主观体验和评价。

#### 1. 形势评估

从总体上看，当前中国社会是安全的，但也面临着以下三方面的严峻挑战。

第一，尽管中国的整体犯罪率不高，但近年来恶性刑事案件和暴力恐怖事件增长较快，给社会秩序和人们的安全感造成严重冲击。

第二，社会矛盾和群体性事件突出。具体而言，主要有以下几类：一是由征地、旧城改造、拆迁、邻避设施建设等原因诱发的地方政府与民众之间的冲突；二是

劳资冲突和纠纷日益频仍；三是不同社会群体之间的冲突。

第三，政治信任和社会信任的水平不高，为官民冲突和群体间冲突的爆发提供了社会土壤。民众对地方政府尤其是基层政府缺乏信任，陌生人之间的信任程度低，不同社会群体之间同样出现“信任赤字”，表现为“仇官”和“仇富”的心态和对医生、教师、法官、律师等专业技术人员的不信任。由于宗教极端主义和民族分裂主义的影响，在部分少数民族聚居区，民族关系较为紧张和微妙。

## 2. 战略举措

第一，从国内生产总值本位的发展转向包容性发展，缩小收入差距，使各个社会阶层分享改革与发展的成果，促进社会流动，壮大中等收入阶层。继续巩固并壮大中等收入阶层，特别是要创造条件扶持体制外的中间阶层，通过小微金融等措施支持中小民营企业发展，防止这个群体掉入底层。对于低收入群体，通过完善财政转移、社会保障制度，实现基本公共服务的均等化，化解这个群体的不满情绪。这将有助于缓解不同阶层之间的矛盾，提升中下阶层对政府的认同度。

第二，健全信用制度，建立个人诚信记录，提升社会信任的水平和社会资本的存量；促进政府决策的透明化和民主化，强化地方政府对民众需求的回应性，提升政治信任。社会信任和政治信任的提高，有利于增强人们的安全感。最近几年，中国食品安全事件、恶性医患纠纷、电话诈骗、网络诈骗等事件呈高发趋势，表面上看这些事件对社会秩序的冲击有限，但实际上对人们的心态有非常严重的负面影响。“安心”与“安全”是一枚硬币的两面，安全的外部环境可以让人们更加安心，而“安心”的心理状态可以影响社会互动中的预期和行为，减少误解和冲突，从而维护社会安全。

第三，通过多元共治和社会自治来创造社会安全。作为公共产品的“社会安全”，不仅需要政府的投资和干预，也需要社会组织和公民的积极参与。安全应该是多元共治和社会自治的结果。多元共治就是要通过政府、市场和社会组织的合作机制，塑造安全的社会环境，这样既可以降低安全的社会成本，又可以保障安全的可持续性；社会自治就是要尊重社会本身的自我组织、自我管理、自我调节能力，除了必须国家力量介入的恶性犯罪活动之外，社区和社群本身就可以自我净化。通过社会自治实现社会安全，不仅可以节约交易成本，而且可以更加接近公民的需求。与国家相比，社会组织尤其是社区天然地贴近公民，可以迅速地对公民诉求进行回应，从而提升社会安全体系的有效性。

对于极端宗教势力和民族分裂势力的暴力恐怖活动，也需要大力依靠和借助社会力量，将反恐专业化与反恐社会化相结合。反恐专业化是强调恐怖活动具有一定的规律性，需要有专业的部门和人员来进行侦破、反击；反恐社会化是专业化的有益补充，它强调反恐不仅仅是专业人员的事情，社区、学校、单位、社会

组织、社工乃至每一个普通公民都应当成为反恐体系的组成部分。

### (五) 有效公共安全

公共安全是指多数人的生命、健康和公私财产的安全。人需要安全，人的安全既需要个体性的安全，也需要集体性的安全，还需要生存环境的安全；生存环境安全及集体性安全是个体性安全的基石。因此，生存环境安全和集体性安全可以称之为公共安全，与个体性私人安全组成安全的主体性部分。总之，公共安全事关人的安全，公共安全治理的目的是保障人的安全。

中共十八届三中全会从食品药品安全治理、安全生产治理、灾害安全治理和社会治安等领域提出公共安全治理的具体要求。就公共安全治理目标而言，应包括：帮助所有人树立公共安全意识，运用系统思维辨识风险，构建公共安全预警机制，强化突发事件应急管理机制，完善公共安全管理措施，加强综合治理，加快参与公共安全治理能力现代化的步伐，提升公共安全治理的有效性。因此，公共安全治理必须依赖于现代化工具、技术和科学防御以及减缓传统与非传统公共安全风险，同时，又必须依靠现代化组织体系、合作机制和共同观念应对传统与非传统公共安全，恢复和重建公共秩序。

#### 1. 形势评估

威胁公共安全的风险源非常多，既有自然灾害、也有生产事故、还有公共卫生事件以及社会安全事件。这些风险源是随着时代特征演变而变化的，呈现出传统公共安全风险源与非传统公共安全风险源两大类型。传统公共安全风险源主要是由于自然灾害、人际矛盾、族群冲突、政权更迭和疆域争夺而带来的威胁人的安全因素；而非传统安全风险源则是由于人类破坏自然，快速多元的社会生活，文化差异、民主失控和资源争夺引发的突发性自然灾害、生活价值冲突、极端民族主义、恐怖主义和生物疾病等威胁人的安全因素。传统安全风险与非传统安全风险不仅相互依存而且互相簇生，共同威胁人的生存安全。

从当今世界新趋势来看，有效公共安全的挑战主要来自两个方面：一是现代化、城市化、信息化和全球化的挑战。现代化、城市化、信息化和全球化不仅带来物质繁荣、生活便利和文化多元，同时衍生出来的各种负面影响直接挑战公共安全，要求公共安全治理方式、方法和价值必须日新月异地调整。二是来自科学技术的发展。科学技术的发展、人的价值观点嬗变以及文化文明的融合与冲突都会将公共安全推向矛盾的运动方式。

公共安全的有效性集中反映在两个重要指标上：一是突发事件、事故灾难的数量及损失大小；二是人们普遍的安全感高低。因此，有效的公共安全治理经常是通过两个关键性指标：事故、事件下降以及公众安全感上涨展示出来。

#### 2. 战略举措

有效的公共安全治理需要公共安全治理现代化。公共安全治理现代化包括公共安全治理体系现代化和公共安全治理能力现代化。公共安全治理体系现代化需要建立包容性公共安全治理体系,即包括多个相关组织参与公共安全治理全过程的行动体,各领域公共安全相互联结构成整合型的公共安全治理结构。

就公共安全治理的构成而言,包括公共安全治理组织体系、公共安全治理机制、公共安全治理制度、公共安全治理能力和公共安全治理绩效。公共安全治理过程包括准备、预防、处置和恢复重建等,但公共安全治理的重点也转向预防环节。因此,防御性公共安全治理能力是指公共安全体系防范、应对和复原公共安全的超级力量。包容性公共安全治理体系和防御性公共安全治理能力是有机统一的整体,相互不可或缺。公共安全治理从来就不是某个人、某个组织的单独事务,也从来就不是短时间、短时段的工作;它是多个利益相关者长时间合作的行动。因此,公共安全治理体系越具有包容性,就越能各司其职,公共安全治理体系的防御能力越强,反之亦然。

建立公共安全治理制度是保障公共安全治理体系能力的基础。公共安全治理制度有:第一,日常监管制度。每一种公共安全事务都是由一个特定的部门进行监管,监管部门分工负责制定相关政策,每个部门都设置一套日常监管制度,这些制度运行正常,公共安全风险就能得到相对有效的控制。第二,公信力制度。行业协会在承担相关安全标准制定和执行安全监管过程中,应按照自身独立性和专业性开展工作,坚守自身公信力,而不能被某种特殊利益所主导。第三,诚信制度。企业诚信制度是企业安全管理的一部分,企业应通过产品质量安全和售后服务制度,最大限度地维护消费者的权益,赢得消费者的赞誉。第四,保险制度。保险制度是转移、消减和防范风险的一项基本制度。公共安全风险的转移既要依托政策性保险,也要借助商业保险实现公共安全治理有效性。

提升公共安全治理的有效性是一个复杂的过程,有相当多的环节,同时也存在大量治理机制。因此,需要通过建立健全风险评估机制、风险管理机制和回溯追踪机制和参与机制,推进公共安全治理过程的科学化、法治化和民主化。

#### (六)有效网络安全

有效的网络安全包含三个维度:第一,基础设施和相关接入设备的有效运作。第二,国家、公司、社会组织乃至个人以制度化的方式,构建起支撑网络正常运行的治理架构,对各种行为加以准确的界定,并区分各种行为的性质,确保用户以有序、确定、可预见的方式,在网络空间展开各种形式的行动。第三,以“信任”为核心的社会关系网络。

基于上述维度,有效网络安全是这样一种状态,即网络空间所面临的风险被降低到一个可接受的程度;中国的网络安全意味着一种可以被有效预期的状态,

在这种状态中，借助技术与非技术手段共同构成的复合体系，中国网络空间面临的风险被控制在可接受的范围内，网络空间因此成为促进政治、经济和社会等领域和谐发展的环境。这种网络安全，将国家网络安全与全球网络安全看作一个有机融合的整体，既不以牺牲其他行为体的安全来谋求自身的优势或霸权，又避免以自我封闭的消极方式来片面地追求自身的安全，谋求发展与安全的和谐统一。

### 1. 形势评估

在构建有效网络安全领域，中国面临的挑战大致表现为如下三个方面：

第一，国际体系范围内的能力分布不利于中国，中国网络安全面临霸权国家、跨国公司以及跨国活动分子网络的共同挑战。

第二，中国现有的资源分配与机构设置暂时无法满足构建有效网络安全的需求。因为历史原因，中国网络治理的主要关注点仍然较为强调网络传播内容的有效管理，对基础设施安全、态势感知、入侵防御等的关注不足，对网络安全产业的重视和安排也难以满足构建有效网络安全的需要。

第三，网络安全的观念和政策工具相对滞后，难以适应和满足构建有效网络安全的需求。缺乏与国家大战略契合的整体性、系统性的网络安全战略观念，对网络安全的理解和认识仍然比较强烈地受到网络时代的安全观念的制约和影响。与这种观念上的不足相对应的是，与网络安全相关的政策工具，或者说与网络安全相关的系统建设发展不足，依靠“国家队”单打独斗的痕迹仍然明显，由于观念缺乏创新而引起的资源错配现象等也很严重，由此对构建有效网络安全形成了比较明显的制约。

### 2. 战略举措

第一，形成符合构建有效网络安全的顶层战略设计。尽快制定完成遵循有效安全理念的国家网络安全战略，是推进中国国家网络安全战略建设的首要任务。这种国家网络安全战略，在国家、公司、个人三者对网络安全的认知、理解和需求之间寻求有效的均衡，以建设性的方式满足不同主体的利益诉求。在推进国家网络安全建设的过程中，这种战略能吸引各种积极的力量为中国的网络安全贡献力量，而不仅仅依靠国籍以及所有制形式对各种行为体进行选择。积极发挥中国社会蕴涵的网络安全相关资源，吸引最广泛意义上的积极力量，以求在比较短的时间内改善网络安全战略博弈中的地位和态势。

第二，遵循构建有效安全的思路，建设符合中国国家网络安全需要的网军部队，形成网络空间的战略威慑能力。美国构建的网军部队中，国家网络任务力量（Cyber National Mission Force）直接用于保障美国网络关键基础设施与关键资源，参照基本的威慑理论，中国需要发展同样的能力，以便在网络空间保障中国的网络关键基础设施和关键资源，保障在特定情境下中国在网络空间的行动自由。为



此，中国必须形成新的话语体系，以系统阐述中国网络安全战略的合理目标以及网军对构建有效网络安全所具有的特殊重要性。

第三，制定相应的产业政策，从基础设施、关键核心技术、软硬件设施等方面，形成适应有效网络安全需要的战略梯队发展路径。构建有效网络安全，无法离开技术和设备的支撑，但必须根据不同类型技术的内在特点，形成有序安排的战略梯队发展路径：短期内，应该优先考虑的是可以快速见效的战略意义上的网络防御能力；中期内，需要考虑发展逐渐攻克以操作系统为核心的软件应用；长期内，则需要考虑全产业链范围内的整体产业能力提升。

第四，在国内和国际两个维度，推进有效网络安全观念的传播，以谋求从认知和观念层面，构建与有效网络安全相匹配的环境。2014-2015 年是全球网络空间中治理体系变革的关键年份，中国应该积极参与有关互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）管理机制变革的讨论，提出以主权平等原则支撑下的网络空间新秩序，作为推广有效网络安全观念的理论依据，在国际层面推动网络空间治理结构的积极变动；在国内，主动以符合国家长期战略利益诉求和民众需求的方式，推进网络管理政策的积极变革，为塑造有效网络安全，提供相匹配的国内环境，从而最终确保能够以可承担的成本以及可持续的方式，构建有效的网络安全，实现中国从网络大国向网络强国的实质转型。

### （七）有效宗教安全

有效宗教安全是指中国国家内部信仰主体和格局有利于维持国家的安定团结，外部势力在宗教领域对中国的国家主权、政治制度、社会现状等核心利益不构成威胁。宗教安全是应被纳入中国总体安全观的一种国家安全。鉴于宗教在当前中国社会和对外战略中的重要性，中国有必要提升宗教在国家安全和对外战略考虑中的地位。

目前，世界上不少国家均把宗教作为推进本国对外战略的重要资源。冷战结束尤其是九一一事件以来，西方尤其是美国的外交和安全权力建制就从国家安全和战略的高度来看待宗教问题，主要表现在四个方面：第一，宗教问题在西方国家日益成为以反对宗教极端主义、恐怖主义和维护国土安全为特征的具有传统安全（或硬安全）性质的问题。第二，所谓宗教自由已成为西方国家当前所倡导的主要国际规则之一，并进一步演绎出“宗教自由和平论”（即所谓宗教自由的国家不会对他国造成安全威胁）、“宗教自由安全论”（即实行宗教自由和多元主义的国家最有可能享有“真正的可持续的安全”）以及“保护责任论”等理念和实践。第三，美国和西方国家在对外政策上“主权问题人权化”“人权问题宗教化”和“宗教问题安全化”的做法在对华政策上表现得十分明显。第四，美国和西方国家利用其主导的宗教人权国际制度，在所谓宗教自由问题上对中国采取了结合单边、双边

和多边施压手段的“多管齐下”的攻击性态势。

### 1. 形势评估

第一，伴随全球宗教复兴以及宗教保守派的崛起，许多国家出现宗教政治化和政治宗教化的趋势。在国际政治和宗教势力的推波助澜之下，宗教极端主义、民族分裂主义和暴力恐怖主义三股势力针对中国的政治和暴力行动也在不断升级，目前已经构成对中国国家安全的最直接、最具突发性和暴力性的威胁。

第二，所谓“国际宗教自由运动”在世纪之交有了新发展。该运动催生了由美国占主导地位的宗教人权国际制度的形成；各种以人权和宗教为议题的宗教非政府组织往往扮演西方国家外交政策非正式执行者的角色。与此同时，以互联网为代表的新兴媒体的低门槛、大流量、快速度、广参与、无中心、跨国境、弱监管、难治理等特征也在相当大的程度上造成中国有关宗教法规的滞后。所谓国际自由宗教运动和宗教非政府组织通常不具暴力性，但具有广泛的群众性，有助推“颜色革命”的能量，因此成为影响中国国家安全的更为经常性和潜在性的因素。

第三，近年来中国各种宗教和民间信仰均呈较快增长的趋势，宗教无论作为正面还是负面因素，其对中国社会稳定和安全的重要性正在日益增长。在当前中国国家利益布局 and 能源需求全球化的背景下，宗教对中国对外战略和对外关系的重要性也在不断提升。当前关于“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”等战略构想和倡议中，不仅有经济和政治面向，而且还蕴涵着文化和宗教面向。

第四，在实现宗教作为中国国家建设以及对外战略的积极因素方面，中国还大有潜力可挖：（1）有关部门在发挥宗教在社会建设中积极作用方面卓有成效，但在处理群体性和突发性宗教事件方面仍不能充分和及时应对；（2）在处理涉及宗教的国家主权和暴恐问题上仍较被动，在对外关系领域未能充分开发国内外宗教资源；（3）缺乏向国际社会有效阐述真实宗教国情、政策和实践的论辩能力和设置议题的能力，在一些涉及中国宗教的问题上严重缺乏话语权，致使在中国真实宗教国情与国际宗教形象之间存在巨大差距；（4）在宗教领域推动国际反恐统一战线的形成方面缺乏有效路径和手段；（5）在涉及宗教的对外关系领域出现政出多门、叠床架屋甚至各行其是的局面。

### 2. 战略举措

第一，中国有必要在形成“宗教是中国综合国力的组成部分、实现中国社会建设和对外战略目标的重要途径、促进国家统一的重要纽带、提升中国国际形象的重要方式以及推动国际治理的重要力量”等共识的基础上，在中央国家安全委员会设立处理宗教问题的机制或宗教工作领导小组。该小组可由中央政府各涉及宗教的部门如统战、宗教事务、公安、安全、民族等部门负责人组成。处理宗教问题的机制或宗教工作领导小组的工作职能包括：统筹协调、决策咨询、顶层设

计等。

第二，分级管控和区别对待。涉及宗教安全的问题可分为三个层面，即刑事犯罪、社会安全和国家安全。此三类安全问题尽管有所重叠，但在规模、范围、严重性、破坏性、国际影响等方面均有较大差异，因此需把握分寸、有的放矢、区别对待，不能用处理国家安全问题的手段来处理刑事犯罪问题；需尽量防止社会安全问题升格和变性为国家安全问题；对“三股势力”需要严阵以待，坚决打击。因此，分级管控和区别对待应成为中国处理涉及宗教领域的安全问题的一项原则。

第三，安全有积极、消极之分。消极安全具有被动和防御性，主要着眼于消除安全威胁；积极安全则具有主动和进取性，着眼于预防安全隐患以及扩大安全空间和手段。如“中国宗教走出去”以及宗教领域的公共外交，就是提升中国国际形象、促进国际间互信、增强宗教软实力和实现中国对外战略目标的重要途径。

#### （八）有效能源安全

能源安全通常指以可承受的价格获得充足的能源供应。影响能源安全的主导因素包括两方面：第一，由于各种原因，如政治破坏、突发事件或恶劣天气等，能源供应的增长赶不上消费需求的增长。第二，各种事件所导致的能源价格高涨。能源安全已经超越了二维的供需关系，广泛涉及国家安全、社会安全、环境安全、气候安全和人的安全。第三，消除能源负外部性的成本极其高昂，国际合作是全球能源治理的根本途径。

##### 1. 形势评估

第一，中国能源资源储量严重不足，化石能源的生产均已达到或越过峰值。目前，中国的工业化进程尚未结束，且有数以亿计的贫困人口正在逐步脱贫，从而有机会消费商业能源。在这种情况下，自有资源不可能满足中国经济和社会发展的双重需要，能源问题将长期成为中国社会经济发展的一个重大制约因素。

第二，中国主要能源的对外依存度长期居高不下。2013年中国继续成为世界第一大煤炭消费国和第二大石油消费国，并首次成为世界第三大天然气消费国，除煤炭属于自有资源外，石油和天然气的对外依存度均连年提高。在相当长时期内，中国石油和天然气资源对外依存度的“双高”现象不会根本改变。

第三，能源地缘政治、军事冲突和政治事件对中国能源安全造成的影响日益凸显。中国经济增长对外部环境和国际局势的敏感性显著增加。近年来，云谲波诡的能源地缘政治对中国能源安全的威胁呈增强的趋势，在苏丹达尔富尔、利比亚、缅甸都付出了重大的代价，在伊拉克，“伊斯兰国”的兴起直接威胁到中国在中东地区的能源利益。更严重的是，美国的能源安全战略中出现了能源安全军事化的动向。美国在全球拥有数量众多的军事基地，并在靠近世界所有能源供应中心和关键运输通道的前沿地带部署兵力，成为中国能源安全的重大威胁因素。

第四，中国能源消费模式落后，改善能源消费结构势在必行。中国能源消费模式落后，绿色能源在总能源消费中的比例低于全球平均水平。高污染、高排放的煤炭在中国能源消费总量中的占比高达 67.5%，较高污染和排放的石油占能源消费总量的 17.8%，而无污染、无排放的天然气在总能源消费中的占比仅为 5.1%，低于 23.7% 的世界平均水平，更远低于经济合作与发展组织（OECD）国家 26.1% 的水平。近年来，在能源消费结构转型方面，大力发展新能源已成一大趋势，虽然中国新能源的生产增长很快，但基数甚低，2013 年新能源仅占总能源消费的 1.5%，发达国家的新能源在总能源消费中的比例已经提高到 2.5%。<sup>①</sup>

### 2. 战略举措

第一，全面推行市场化改革，更有效地配置资源。中国的能源市场化改革涉及四个方向：一是能源价格的市场化，政府将不再扮演生产者、分配者和定价者的角色，相应的职责将让位于市场。二是能源领域的开放。三是国际经验的借鉴。国内能源市场化改革，一方面要遵从社会主义市场经济的特定规律，另一方面又要取法先进国家，合理地吸收和借鉴国际上已经成熟的经验和措施，完善顶层设计。四是推动国内市场和国际市场的互联互通。在东亚区域内，通过连通各国之间的油气管道和输电网，形成相互依赖、同舟共济的共同能源安全体系。

第二，调整经济结构，提高能源利用效率。中国能源利用效率偏低，每生产 1 美元 GDP 的能耗相当于美国的 2.5 倍，也远远落后于日本。中国能源消费总量巨大的根本原因在于粗放或初级的工业化发展模式，中国可以直接通过提高能效显著降低能源需求。如果中国能耗降低 1 倍，那么总能源需求就可降低一半。从内向的能源安全措施来说，节能降耗是实现能源安全的最重要、最有效的途径。

第三，调整能源消费结构，逐步构建绿色能源体系。中国能源消费结构存在一系列突出问题，主要表现在高排放、高污染的黑色能源占绝对主导地位。当前，煤炭在中国一次能源消费中占比高达 67.5%，石油占 17.8%，两者都是高污染、高排放的一次能源。相反，绿色清洁能源在中国能源消费结构中仅占 14.7%，低于同期世界平均水平。<sup>②</sup> 能源结构调整的重心应放在天然气方面。一方面，以能源外交为依托，加强天然气的进口；另一方面，加大液化天然气（LNG）的进口。为此，应结合新的能源安全形势，修订《能源法》，降低私人企业进入天然气和 LNG 领域的门槛，鼓励民间资本对天然气和 LNG 基础设施的投资。如鼓励民间资本向

<sup>①</sup> BP Statistical Review of World Energy, June 2014, <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>.

<sup>②</sup> 根据《英国石油公司2014年世界能源统计》中的数据计算得出。参见BP Statistical Review of World Energy, June 2014, <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>.

LNG 运输、储存设施投资。

第四，加快建设海洋强国，确保能源贸易安全。就能源安全而论，中美两国已经换位，能源安全形势发生了逆转。十年前，中国能源对外依存度并不显著，美国对外能源依存度却不断提高。而如今，中国对外能源依存度不断提高，而美国恰恰相反。考虑到美国历来强调能源安全军事化的保障作用，相比而言，中国能源安全的军事保障体系和保障能力是有限的。在这种情况下，一方面，中国应致力于维护和平发展的国际格局；另一方面应大力发展蓝色海军，不断强化海上能源运输咽喉的军事存在或军事保障能力。

### （九）有效环境安全

环境安全是国家的生存和发展所需要的各种自然因素总体不受或者少受重大的威胁。有效环境安全建设需要注意以下几个因素：

第一，国家的环境安全与国际社会的环境安全紧密关联，任何国家不可能独立于国际社会之外，独享环境安全，原因之一是很多环境问题，如气候变化、空气污染并不遵守国家疆界的原则。

第二，环境安全与国家安全的其他领域具有交叉性。环境安全与经济安全、军事安全、社会安全等既彼此分离，又相互影响、相互作用。人们的经济政治活动会造成对环境的破坏，战时与平时时期的军事活动都会对环境造成有害影响。反之，与军事有关的资源和机构能够在环境安全的实现中发挥重要作用。

第三，不是所有的环境问题都是国家安全问题。环境安全主要指减轻或者免除重大环境问题造成的威胁，例如，全球性环境问题、需要国家协调动员资源加以解决的环境问题、直接或者间接引起暴力冲突的环境问题以及对环境质量造成重大影响事故或者自然灾害。

第四，国家环境安全的实现有助于增强国际社会的环境安全。单个国家采取增进自身环境安全的措施通常会促进其他国家或者国际社会的环境安全利益；损害国际环境安全利益最终将减损自身的环境安全。

#### 1. 形势评估

中国环境安全的威胁来自国内和国际两个层次。从国内看，水资源污染、土壤沙化、污染物排放以及重大突发环境事件都对中国的环 境安全造成重大威胁。但相比之下，大气污染，尤其是雾霾，是中国当前面临的 最大环境安全问题。

在国际层次上，全球性环境问题同样对中国环境安全造成了巨大威胁，包括生物多样性的减少、发达国家向中国转移有毒废物和垃圾等。但是，当前最为重大的全球环境问题是气候变化问题。气候变化问题已经对中国安全造成了现实的威胁，包括气候变化引起的海平面上升导致中国沿海陆地面积减少，加剧中国淡水资源短缺和供需矛盾，粮食生产的不确定性增加，极端天气事件的频度和强度

增加,严重威胁到中国民众的生命、财产和生活质量。从未来看,气候变化对中国的负面影响具有加剧的趋势。中国在气候变化问题上的脆弱性要大于欧美等发达国家。中国的国防白皮书已经将“气候变化”识别为对全球安全的日益突出的问题之一。

### 2. 战略举措

为了进一步增强中国的有效环境安全,中国有必要采取一系列应对措施,减少环境安全的损害。

第一,将雾霾与全球气候变化确认为当前中国环境安全议程上最为重大的问题。提高雾霾和气候变化在中国国家安全议程上的地位,推动政府、社会、企业、公众对于这两大问题投以更多的政治关注和政治意愿。从目前来看,中央和地方还应该加大对治霾和应对气候变化的资金投入。事实上,鉴于雾霾与气候变化“同根、同源、同发”的特点,同时应对这两大问题将具有环境安全上的协同效应。

第二,提高应对雾霾和气候变化的政策的有效性。目前,中国主要采取的政策和措施包括:发布和实施《清洁空气研究计划》和《大气污染防治行动计划》等,应对日益频发的雾霾;积极参与联合国框架内的国际气候变化谈判,调整经济结构,提高能效,设立具有国内法律约束力的节能减排指标等一系列政策,应对气候变化的挑战。但是,总体上仍然缺乏应对环境安全挑战的顶层设计,不同目标之间的协调、执行的效率和有效性尚待进一步提高。更重要的是,政策体系的设计应更加重视雾霾对公众健康带来的危害,采取更加迅速和有效的措施加以应对。

第三,强化和提高中国军队参与应对重大环境安全威胁的能力。中国军队与地方政府协调配合,在极端天气事件造成重大环境灾难时积极参与救助,已经成为范例。为了应对未来可能发生的更加严峻的环境灾难,中国军队要继续强化应对重大环境安全威胁的能力,以便承担更具挑战性的环境安全使命。

### (十) 有效海外安全

有效海外安全问题是指出一个国家在海外的权益遭受侵害所引发的各种问题的统称。有效海外安全问题是经济全球化和国家权益外溢的必然产物。中国海外利益的拓展必然带来一系列的海外安全风险问题,中国对海外能源的严重依赖、海外运输通道的维护、中国在公海、外太空、极地等开展的符合相关国际法的科学考察或者商业利用项目也逐渐被提上议事日程。

#### 1. 形势评估

海外安全成为新时期中国国家利益管理的重要工作之一。

第一,企业贸易和投资是促进中国全球联系的黏合剂,中国企业的海外拓展,带动了海外政治、安全、军事、社会和文化等权益的海外延伸。在此背景下,国际上“中国威胁论”“新重商主义”及“新殖民主义”等论调甚嚣尘上。西方

发达国家更是担心中国企业的海外拓展抢占了其地盘，因而采取各种措施加以应对。<sup>①</sup> 由于中国企业海外投资以国有资本为主，西方发达国家以此为说辞，将其视为“国家控制实体”，对中国海外投资企业采取了各种限制、遏制和歧视性政策。

第二，中国公民海外安全是一个突出问题。2014 年中国出境游或将破一亿人次。中国公民出境人数的迅速增长带来了人身伤害、交通事故和权益受损等事件的增加，中国公民海外安全风险问题迅速凸显出来。

第三，中国经济发展的一大特色是对外贸易依存度极高，贸易增长率一直高于 GDP 增长率一倍以上。2014 年以来，海外资源进口对中国经济发展的支撑作用显得越来越为重要。

第四，巨大的进出口总额和对外直接投资的高速发展，推动着中国成为贸易和航运大国。目前，中国外贸运输的 93% 依靠海运。这就决定了中国远洋运输几乎必然成为风险高发区。影响中国海上航线安全的因素除海盗外，还有“大国因素”。例如，近年来日本推行的岛链封锁、扩大海上防卫范围、对有争议岛屿的夺控以及其国内海洋法的有关规定等都对中国的太平洋航线安全造成一定消极影响。<sup>②</sup>

第五，中国目前是美国最大的海外债权人。由于美国不断走高的国债长期收益率与逐渐逼近持续低迷的经济增长率，中国继续大量持有美国国债将面临的风险有：(1) 美国国家主权信用降级风险；(2) 美国国内政治不稳定与政府违约风险；(3) 汇率风险；(4) 利率风险。

第六，在地缘政治上，目前在欧亚大陆由东向西正在逐渐形成一个“社会政治动荡风险弧”，包括中南半岛、南亚、中亚、西亚北非在内，地缘上与中国“一带一路”（“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”）战略及多个海外投资重点地区重合，推升了中国海外利益整体面临的风险。<sup>③</sup>

## 2. 战略举措

第一，国内立法。商务部和外交部均已建立起相对完善的风险识别、评价、预警和事件应对体系。虽然有大量的行政法规，但至今中国还没有推出《海外投资法》以对中国企业海外投资进行全局性的管理、指引和保障。因此，需要在原有的行政规定如《中央企业境外国有产权管理暂行办法》和《中央企业境外国有产权管理暂行办法》的基础上，尽快推出如《海外投资法》等完善的法律和法规，明确规范政府部门的管理权限、对海外投资的基本态度、激励与限制性措施以及投资主体的权利和义务。

<sup>①</sup> 汪段泳、苏长和主编：《2008-2009 年中国海外利益研究年度报告》，上海人民出版社 2011 年版，第 31 页。

<sup>②</sup> 史春林：《日本对中国太平洋航线安全的影响》，载《中国水运》，2013 年第 12 期，第 16 页。

<sup>③</sup> 韩立群：《维护和拓展我国海外利益面临严峻挑战》，载《世界知识》，2014 年第 12 期，第 58 页。

第二，政治风险评估与预警机制。在海外安全战略实施的过程中，政府的一项重要职能是搭建评估与预警的信息平台。与美国等国权威的评估机构相比，中国有关部门的通报机制还十分落后，对风险的专注度也很低。在这种情况下，有关部门应积极整合各方面的数据，建立一个相对权威与全面的风险评估数据库。

第三，外交支持与保护。通过利用既有的国际机制来保护中国的海外利益，已成为中国海外利益保护的一条重要途径。在制度方面，目前中国并没有建立相应的救助基金，如发生重大危险事故，资金救济无法立即筹措，为当事人及相关使馆和领事人员带来了诸多不必要的麻烦。外交部也应当明确国家行使外交保护的机制，即“公民受到侵害的事实”、“国际持续”和“用尽当地司法救济”等，从而提高外交保护的操作性。<sup>①</sup>

第四，加强国家软实力建设，改善国家形象。加强国家软实力建设需要注意四个方面：一是培育国家形象精神内涵；二是提高公民国家形象意识；三是拓宽国家形象传播渠道；四是打造自主品牌。保护本国公民的权益，改善政府与民众的关系，也是国家形象建设的重要内容。<sup>②</sup>

## 结 论

在总体国家安全观思想指导下，中国需要发展一个以“有效安全”为核心的国家安全战略，通过综合运用中国的实力，有效确保国家的生存，保障国家可持续发展，在发展中追求有效安全，实现安全与发展的共进。一个有效国家安全战略应该追求增强的安全、相对的安全、开放的安全、可持续的安全、全向度的安全、发展的安全、共同的安全、统筹的安全和避免过度安全化的安全。

中国实现国家安全持续发展和有效安全应秉持的战略指导原则为：安全与发展共进，应对与进取并举，治标与治本兼顾，合作与反制并用，内部与外部统筹。有效安全建立在经济社会持续发展基础上，同样，经济社会持续发展有赖安全的保障；随着中国对世界的能动性作用加大，中国需要减少应对性思维，增加进取性思维，在安全问题上学会不断转化和创造有利于自己的安全环境的能力；一定的安全压力有利于国家肌体在抗压中维持健康状态，各类安全压力需要国家分类处置，国家层面需要通过体制、机制、法律（包括涉外法律体系）建设，集中统筹、综合施治，形成有效安全的治本效应；通过国际安全合作比通过军事结盟更有利于中国这样的崛起中大国实现有效国际安全，但是在国家核心价值、制度、领土、

<sup>①</sup> 闫泓汀：《论我国外交保护性质的转变》，载《才智》，2013年第20期，第170页。

<sup>②</sup> 崔永杰：《中国海外投资的政治风险分析》，载《河北经贸大学学报》，2011年第4期，第12页。



利益等受到威胁时，中国需要培育和发展自己手段多样的反制能力；随着中国与世界关系发生的历史性变化，内外安全呈现高度的联动性、连锁性，安全治理的思维需要将国内安全与国际安全统筹考虑。

获得有效安全不能因循守成，也不能被动应对。中国国力的发展以及在国际关系中各类议题日益增加的关联度，如果因循守成和被动应对，反而使自己陷入四面受压，安全和外交资源被分化、消耗的状况。有效安全需要进取思维，主动转化、创造、设置议题，从随势到谋势，把握、引导矛盾向有利于自己的方向发展。有效安全需要自身主动设置安全议程，牵引而不是被牵引，集中安全和外交资源，避免安全和外交资源在被动应对中消耗。

国家安全体制是中国国家治理体系和治理能力的重要组成部分。有效安全需要建立一个统筹、高效、专业、法治的国家安全体制，提升国家安全体制的执行力。有效国家安全体制要做到：突出统筹职能和统领地位，提升安全决策和安全治理的专业化，加强战略规划和危机管理能力，重视开展国际安全对话，健全国家安全战略实施的法制与法治基础。

有效的安全需要统筹资源投放以应对安全威胁，科学谋划战略布局，按照“全向有序、内外兼修、能力相称”的布局原则，通过“一带一路、一砖一新”战略形成从内部、本土到周边再到全球的战略布局与格局。有效的安全在布局上必须是全方位的，涵盖国家利益所延展的时空领域；但同时必须重点突出、应对有序，明确具体时空条件下安全威胁的轻重缓急和优先顺序，集中有限的资源应对关键安全挑战。

中国在崛起过程中不会一帆风顺，只会遇到更多的来自国内外的安全压力和挑战。有效安全不是静止的，而是在不断处理问题中增强抵抗抵御能力，提高综合处置的能力。中国要汲取美国和苏联在安全问题上的教训，两者分别在冷战后期以及九一一事件后将局部安全问题扩大化、过度化，导致国力消耗，资源分散，能力不相称，最终使得安全不具有可持续性。因此，中国应格外重视安全与发展之间的共进与互补性，走出一条新兴大国、中国特色的可持续安全发展道路，为人类和平与发展贡献中国的安全智慧。

【收稿日期：2014-11-15】

【修回日期：2014-12-03】

【实习编辑：谢磊】

concerns confronts China's leaders with new challenges. The paper concludes with a discussion of the significance of the recently established National Security Commission and offers brief observations about its potential significance for the CCP's leadership in their fight against the new domestic and international security challenges it faces. The novelty of China's security challenges at home and abroad in the 21st century is a consequence of the end of the Cold War international order and perhaps more importantly, a consequence of China's successful modernization since 1979.

[Key Words] security challenges; China's security perceptions; grand strategy; China's strategy

[Author] Avery GOLDSTEIN, David M. Knott Professor of Global Politics and International Relations, Political Science Department and Director at Center for the Study of Contemporary China, University of Pennsylvania.

## 32 **Securing the New Silk Road**

Jonathan HOLSLAG

[Abstract] The renewed Chinese ambitions to develop trade along the different branches of the Silk Road bring several new traditional and non-traditional security challenges. The Chinese government has vowed to address them with new security concepts. Yet, these concepts might not be adequate to advance China's security interests. Moreover, China seems to have difficulties overcoming the contradictions between different security interests: the quest for prosperity and the safeguarding of security; China's economic aspirations and their consequence of becoming the largest economy; peaceful development and unification with Taiwan and the regain of lost territories; and the dilemma in the guiding diplomatic principles. As a result of these contradictions, Europe faces three uncertainties: How will the tensions in the Pacific develop? How will China seek to defend its interests along the New Silk Road? How will the tensions in the Pacific affect China's behaviour in the common Eurafasian interface? These uncertainties bring about two more strategic choices for Europe: trying to continue its work with China along the Silk Road and balancing; prioritizing the huge challenges in the wedge of hardship and Europe's immediate neighbourhood and responding calls to join the United States in its rebalancing to the Pacific. This will make it difficult to establish meaningful cooperation and to work towards burden sharing with the European Union at the other end of the Silk Road.

[Key Words] Chinese security thinking; European perspective; Sino-European cooperation; New Silk Road

[Author] Jonathan HOLSLAG, professor of international politics at the Free University Brussels.

## 45 **Security, Development and Co-Prosperity**

The SIRPA Think Tank Task Force, Fudan University

[Abstract] Under the guidance of the Overall Concept of national security, China is in need of a national security strategy centered on "effective security", which is targeted at enhanced, relative, open, sustainable, developmental, common, coordinated, and moderate security. In this paper five strategic guiding principles are tentatively set forth for China's national security: combination of security and joint development;

integration of reactive and pro-active approaches; elimination of both direct causes and root causes; enhancement of cooperation and defensive capacities; balance of domestic and international security. It is also suggested in the paper that more proactive actions should be taken to enhance its capacity in shaping and creating favorable security environment and a centralized, efficient, professional and rule-based national security mechanism should be built to ensure effective and efficient security and security strategy. This article further addresses China's national security strategy in ten functional areas, and proposes measures to cope with the security threats. In particular, it argues, China should learn from the misguided excessive security concerns in the post-911 United States and the former Soviet Union in the late phase of Cold War era. The complementarity of security and development and sustainability of security with Chinese characteristics are indispensable to China's national security, and its due contribution to world peace and development of entire human race.

[Key Words] China's national security; effective security; development and security; international security

[Author] The "SIRPA Think Tank" Task Force, School of International Relations and Public Affairs, Fudan University

## 78 State Capacity and Recurrence of Civil Conflicts

Lingyu LU

[Abstract] The impacts of state (extractive) capacity upon renewed civil conflicts are non-linear and conditional and it is shaped by three contradictory mechanisms: in the long run, the enhancement of state capacity increases the opportunity cost and difficulty of military rebellion; but in the short run, extractive efforts would aggrieve tax payers and incentivize their sympathizing with potential rebels, but weaken the credibility of governmental peace commitment, thereby threatening the post-conflict peace. This is empirically supported by a large N analysis. In the meantime, the function of state capacity is found to be essentially a domestic process. In particular, the connection between state extractive efforts and recurring conflicts is significantly shaped by the outcome of the previous episode of the conflict. On the contrary, international factors, namely peace-keeping operations and foreign aids, do not help consolidate the contribution of state capacity to post-conflict peace. Instead, they may well dampen the independent pacifying effects of state capacity.

[Key Words] national security; state (extractive) capacity; civil conflicts; recurrence

[Author] Lingyu LU, Associate Professor of the Institute of African Studies, Zhejiang Normal University (Jinhua 321004).

## 110 Soldiers in Political Transition: Nature of Army and the Outcome of Coup

Yiqi ZHOU

[Abstract] This article studies the impact of the nature of the army on the outcome of military coups based on case studies of Iran, Turkey and Egypt. Instead of investigating the causes of the coups as most researches do, this article analyzes the factors and mechanisms that ensure the army's success, and argues that the nature of