

# 中国共产党国家安全制度体系的 历史进路及基本经验

徐明<sup>1,2</sup>, 陈斯洁<sup>1</sup>

(1.中国社会科学院大学 商学院, 北京 102488;

2.北京习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心, 北京 100011)

**摘要:** 中国共产党诞生于国家内忧外患、民族危机空前深重的危急时刻, 对国家安全有着深刻的认识。在不同历史时期, 中国共产党始终重视维护国家安全, 不断完善国家安全制度体系。中国共产党探索建立国家安全制度体系的历程分为四个历史时期, 即谋取主权型国家安全治理时期、推行传统型国家安全治理时期、践行发展型国家安全治理时期和推进总体国家安全治理时期。在维护国家安全的各个环节, 中国共产党始终坚持对国家安全制度体系建设的领导, 与时俱进, 促进国家安全制度体系拓展到更多领域, 国家安全制度体系从无到有、从有到优, 愈加科学完备、规范系统。这些经验为世界各国维护国家安全提供了具有中国智慧的经验和借鉴。

**关键词:** 国家安全制度体系; 总体国家安全观; 统筹发展和安全

**中图分类号:** D6

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1007-905X(2023)07-0022-11

党的二十大报告指出, 完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系等, 健全国家安全体系<sup>[1]</sup>。这是党对新时代国家安全工作的战略安排和重点任务。国家安全制度体系是国家安全体系的制度基础和重要承载物。构建系统完备的国家安全制度体系是完善和发展中国特色社会主义, 健全国家安全体系的重要体现和现实要求, 也是推进国家安全治理现代化的重要内容<sup>[2]</sup>。本文以马克思历史唯物主义的视角和方法对中国共产党国家安全制度体系的历史进路进行考察, 总结中国共产党探索国

家安全制度体系百余年的基本经验, 探析中国共产党国家安全制度体系的时代价值, 对于深入领会、理解党的二十大会议精神, 贯彻总体国家安全观, 更好统筹安全与发展, 全面建设社会主义现代化国家具有的重要理论意义和实践价值。

在百余年的历史进程中, 无论是面临错综复杂的国内外形势, 还是面对各种风险挑战的重重考验, 在革命、建设、改革以及新时代的不同历史时期, 中国共产党始终把维护国家安全作为责无旁贷的头等大事加以统筹谋划和系统安排<sup>[3]</sup>。根据中国

收稿日期: 2023-05-09

基金项目: 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“统筹发展和安全研究”(21LLMLA009)

作者简介: 徐明, 男, 中国社会科学院大学商学院教授、博士生导师, 国家治理现代化与社会组织研究中心主任, 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员, 主要从事人力资源开发管理与人才发展、社会治理、公共安全与应急管理研究; 陈斯洁, 女, 中国社会科学院大学博士研究生, 主要从事人力资源开发管理与人才发展、公共安全治理等研究。

共产党维护国家安全的阶段性特征和时代特点,可以将中国共产党探索建立国家安全制度体系的历程分为四个历史时期,即谋取主权型国家安全治理时期、推行传统型国家安全治理时期、践行发展型国家安全治理时期和推进总体国家安全治理时期。

### 一、主权型国家安全治理时期:谋取主权独立(1921—1949年)

在西方战略界,确定安全目标被认为是战略制定过程中的至关重要的第一步<sup>[4]</sup>。对于中国这样后起的大国,制定合理的安全战略目标更具有举足轻重的地位,关系着安全利益的维护<sup>[5][7]</sup>。从1921年中国共产党成立到1949年中华人民共和国成立,中国共产党处于探索主权型国家安全治理的阶段(见表1)。这一时期国家安全体系的战略目标是以斗争求民族独立,以斗争求人民解放,赶走日本侵略者和推翻国民党的反动统治<sup>[6]</sup>,建立中华人民共和国,谋取领土主权、领海主权、关税主权、司法主权等国家主权的独立。

18世纪60年代的第一次工业革命和19世纪60年代后期的第二次工业革命使资本主义各国经济迅速发展,第二次工业革命后,资本主义国家进入帝国主义阶段,资本主义殖民体系形成,中国与西

方的差距进一步拉大。马克思曾提出,“一个人口几乎占人类三分之一的大帝国,不顾时事,安于现状,人为地隔绝于世并因此竭力以天朝尽善尽美的幻想自欺。这样一个帝国注定最后要在一场殊死的决斗中被打垮”<sup>[7]</sup>。从1840年鸦片战争开始,列强通过侵略以及其他方法,强迫旧中国先后签订了几百个不平等条约,中国的主权和独立不断丧失。这些不平等条约导致中国领土被割占,主要赔款约195300万银元,到1917年,列强强迫中国开放的通商口岸已达92个,并在通商口岸强设租界<sup>[8]</sup>。在中华民族面临内忧外患的空前危急时刻,中国共产党应运而生,并且围绕事关国家安全、政治安全、国民安全等重要安全制定了大量的规章制度,做了大量初创性工作。

第一,独立领导武装力量和创建政权,争取军事安全和政治安全。1921年中国共产党第一次全国代表大会的召开标志着中国共产党的诞生,大会通过了具有党章性质的文件——《中国共产党的第一个纲领》,1922年党的二大通过了第一部《中国共产党章程》,此后党章根据中国共产党的发展需要不断修订,为中国共产党维护政治安全提供了根本的制度遵循。在土地革命战争时期,1931年中国共产党成立中华苏维埃共和国临时中央政府,开展土地革命,建立革命根据地和工农政权,开创了“农村包围城市,武装夺取政权”的革命道路,维护中华苏维埃政府的军事安全和政权安全。在全面抗日战争时期,为进一步维护中国共产党的政治安全,中国共产党领导人民在两个或几个省交界地区建立了抗日民主政权机关。1939年中共中央出台《关于巩固党的决定》,强调“以整理、紧缩、严密和巩固党的组织工作为今后一定时期的中心任务……必须详细审查党员成份,清刷混入党内的异己分子,投机分子,以及敌探奸细……加强党内马克思列宁主义的教育,阶级教育与党的教育”<sup>[9]</sup>。

第二,在争取国家主权安全方面团结一切可团结的力量,建立统一战线。为了谋取国家主权的独立,中国共产党在坚持独立领导武装力量的基础上,团结一切可团结的力量,抵御日本帝国主义的侵略。1935年,毛泽东在《论反对日本帝国主义的策略》一文中提出建立抗日民族统一战线的策略,中共中央发布了《中央关于逼蒋抗日问题的指示》,

表1 主权型国家安全治理时期主要代表性制度

序号	代表性制度	年份	机构	关键词
1	《中国共产党第一个纲领》	1921	中国共产党第一次全国代表大会	政治安全
2	《中国共产党章程》	1922	中国共产党第二次全国代表大会	政治安全
3	《井冈山土地法》	1928	湘赣边区政府	国民安全
4	《兴国土地法》	1929	中国共产党红四军	国民安全
5	《中华苏维埃共和国土地法》	1931	中华苏维埃第一次全国代表大会	国民安全
6	《论反对日本帝国主义的策略》	1935	陕西瓦窑堡党的活动分子会议	主权安全
7	《中央关于逼蒋抗日问题的指示》	1935	中国共产党中央工作委员会	主权安全
8	《中央关于目前形势与党的任务的决定》	1937	中国共产党中央政治局	国土安全
9	《中央政治局关于巩固党的决定》	1939	中国共产党中央政治局	政治安全
10	《关于土地问题的指示》	1946	中国共产党中央工作委员会	国民安全
11	《中国土地法大纲》	1947	中国共产党中央工作委员会	国民安全

1937年洛川会议通过的《中央关于目前形势与党的任务的决定》进一步阐释了抗日民族统一战线对于取得抗日战争胜利的重要性。经过艰苦卓绝的斗争,抗日战争取得了胜利,洗刷了过去旧中国惨遭帝国主义侵略压迫的耻辱,极大地维护了国家主权安全。

第三,在保障国民安全方面出台了一系列规章制度。在土地革命时期,各地方苏维埃政府和中央苏维埃政府为维护国民安全,先后制定了《井冈山土地法》《兴国土地法》《中华苏维埃共和国土地法》等具有代表性的土地法规,帮助农民分得田地,并获得基本的生存权利和一定的政治权利。在全面抗日战争时期,中国共产党进一步稳定边区政府的政权安全和国民安全,实行“减租减息”政策。在解放战争时期,中国共产党为维护国民安全,提出了保障人权、解救民生的理念,在解放区进行土地改革,1946年中共中央出台了《关于土地问题的指示》,1947年中共中央委员会颁布《中国土地法大纲》,废除了封建土地剥削制度,推行“耕者有其田”。

1949年9月,毛泽东在中国人民政治协商会议第一届全体会议上指出:“占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了……我们的民族将从此列入爱好和平自由的世界各民族的大家庭……我们的民族将再也不是一个被人侮辱的民族了,我们已经站起来了。”<sup>[10]</sup><sup>343-344</sup>新中国成立时,毛泽东在天安门城楼上对世界宣告,一切强加在中国人民身上的不平等条约一律无效,“本政府为代表中华人民共和国全国人民的唯一合法政府。凡愿遵守平等、互利及互相尊重领土主权等项原则的任何外国政府,本政府均愿与之建立外交关系”<sup>[11]</sup>。中华人民共和国的成立,结束了少数剥削者统治广大劳动人民的历史,结束了帝国主义、封建主义和官僚资本主义统治中国的历史,开启了中国历史的新篇章。

在谋求主权型国家安全治理时期,中国共产党不断谋求领土主权、领海主权、关税主权、司法主权等国家主权的独立自主,经过艰苦卓绝的努力和奋斗建立起中华人民共和国这一新生政权,开辟了中国历史的新纪元<sup>[12]</sup>。

## 二、传统型国家安全治理时期:捍卫主权安全(1949—1978年)

从1949年中华人民共和国成立到1978年改革

开放,中国共产党进入以捍卫主权安全为主题的传统型国家安全治理时期(见表2)。这一时期国家安全体系的战略目标是巩固全国人民艰苦奋斗而来的新生政权,对外废除一切不平等条约和帝国主义的特权,推进社会主义建设,使新中国这一新生政权在国际舞台上站稳脚跟。这一时期,国家安全制度体系的首要目标是防止外部势力侵略、确保新生政权稳定、维护领土完整和主权独立<sup>[13]</sup>,以传统国家安全观为理念,注重以政治安全为核心的传统安全,努力实现政权安全<sup>[14]</sup>。

毛泽东认为世界处于“战争和革命”的时代,提出“要进行国防建设,准备对付帝国主义的可能侵略,维持国内治安,巩固人民民主专政”<sup>[11]</sup><sup>88</sup>,通过必要的军事斗争塑造有利的安全环境。可见,这一时期,国家安全体系的首要任务是维护政治安全和军事安全。

第一,出台了一系列政策和法规坚决维护中华人民共和国这一新生政权的主权安全。1949年,毛泽东提出了新中国三条外交政策方针,在中共七届

表2 传统型国家安全治理时期主要代表性制度

序号	代表性制度	年份	机构	关键词
1	《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》	1949	中国共产党中央委员会	主权安全
2	《论人民民主专政》	1949	毛泽东	主权安全 国家安全
3	《中国人民政治协商会议共同纲领》	1949	中国人民政治协商会议	国家安全
4	《关于保卫祖国的战略方针和国防建设问题》	1949	中国共产党中央、中央军委	军事安全
5	《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》	1950	中国共产党中央委员会	经济安全
6	《保守国家机密暂行条例》	1951	中央人民政府	国家安全
7	《1956—1967年科技发展远景规划》	1956	中央人民政府	经济安全
8	《中华人民共和国户口登记条例》	1958	全国人大常委会	社会安全
9	《关于西南三线建设体制问题的决定》	1965	中国共产党中央、国务院	国防安全

二中全会的报告中详细论述了“另起炉灶”和“打扫干净屋子再请客”的方针,指出“不承认国民党时代的任何外国外交机关和外交人员的合法地位,不承认国民党时代的一切卖国条约的继续存在,取消一切帝国主义在中国开办的宣传机关,立即统制对外贸易,改革海关制度”<sup>[15]167</sup>。在《论人民民主专政》中毛泽东首次提出了“一边倒”的概念,同时正式宣布新中国成立后将采取“一边倒”的外交政策。以这三项外交方针为指导,1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定“对于国民党政府与外国政府所订立的各项条约和协定,中华人民共和国中央人民政府应加以审查,按其内容,分别予以承认,或废除,或修改,或重订……凡与国民党反动派断绝关系、并对中华人民共和国采取友好态度的外国政府,中华人民共和国中央人民政府可在平等、互利及互相尊重领土主权的基础上,与之谈判,建立外交关系”<sup>[15]1768</sup>。1949年10月1日,中华人民共和国中央人民政府正式成立,中国国家领导体制虽然没有明确的法律表述,但中央人民政府承担着维护国家安全的责任<sup>[15]137</sup>。1953年朝鲜战争结束后,为了创造和平的国际环境,为国内大规模经济建设提供保障,中国政府主动积极谋求建立新的国际关系,提出了和平共处五项原则。此后,又先后提出“两个中间地带、三个世界划分理论”<sup>[16]</sup>。

第二,参加抗美援朝战争,保家卫国,捍卫国家安全。为了维护国家安全利益,1950年7月我国成立了中国人民反对美国侵略台湾朝鲜运动委员会。“美国的空军,愈来愈频繁地向我国边境袭击。现在一切事实,都彻底地打碎了美帝国主义及其外国助理人的花言巧语,赤裸裸地暴露了美国将侵略战争引向中国的罪恶阴谋”<sup>[17]</sup>。在国家安全受到严重威胁的情况下,1950年10月中国人民志愿军赴朝作战,拉开了抗美援朝战争的序幕。从1950年10月25日到1953年6月10日,中国人民志愿军在朝鲜人民军的配合下,通过5次战役击退了进犯到中朝边境的美韩军队,将战线稳定在三八线地区<sup>[18]</sup>。抗美援朝是新中国为维护国家主权独立和领土安全作出的重大战略决策<sup>[19]</sup>,抗美援朝战争的胜利为我国的经济建设和发展赢得了相对和平和安全的

国际环境,提高了我国的国际影响力。抗美援朝战争也成为促进我国军队建设现代化的重要契机,在战争中我军总结了丰富的战斗经验,在苏联的援助下我军的装备建设实现了较大的跨越,促进了我国的军事安全。

第三,成立中共中央军事委员会维护国家军事安全,实施“积极防御,防敌突袭”的国防战略。1954年中国共产党成立中共中央军事委员会,统一指挥全国武装力量,决定军事战略和武装力量的作战方针<sup>[20]99-100</sup>。1955年毛泽东在党的全国代表会议上指出:“今后帝国主义如果发动战争,很可能像第二次世界大战时期那样,进行突然的袭击。因此,我们在精神和物质上都要有所准备,当着突然事变发生的时候,才不至于措手不及。”<sup>[21]</sup>国防部部长彭德怀作了《关于保卫祖国的战略方针和国防建设问题》的报告,明确提出了“积极防御,防敌突袭”的国防战略。在这一战略的指导下,我国全面加强各个兵种建设,特别是空军和海军的建设<sup>[10]345</sup>,大力提升了我国的军事实力,为保障国家安全提供了坚实的军事后盾。

第四,在维护政治安全和军事安全的同时,完善经济安全、社会安全、科技安全等方面的制度体系。1950年,毛泽东在《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》中强调要“有步骤有秩序地进行土地改革工作,巩固财政经济工作的统一管理和统一领导”<sup>[22]</sup>。1951年,为了进一步巩固国家安全,国家颁布了《保守国家机密暂行条例》,规定了国家机密的基本范围,建立健全保密组织和保密制度。1956年在关于知识分子问题的会议上,中央提出了“向科学进军”,同年制定了《1956—1967年科技发展远景规划》,在这一规划下,中国在外国专家撤走、带走全部资料的情况下,自力更生、独立自主研制成功了“两弹一星”,极大地增强了维护我国国家安全的能力。1958年第一届全国人民代表大会常务委员会第九十一次会议通过了《中华人民共和国户口登记条例》,为维持社会秩序、保护公民的权利作出明确规定。1965年,中共中央、国务院发布了《关于西南三线建设体制问题的决定》,加强战略大后方的建设,推动“三线建设”,进而建立独立自主、全面完整的国防工业体系,掌握关乎国家安全的经济命脉。

在推行传统型国家安全治理时期,中国共产党始终将主权安全、政治安全、军事安全等传统安全作为维护国家安全的重要任务,坚持独立自主、自力更生的原则,将军事安全置于最突出的地位,为后期的经济建设和发展赢得了良好的国内外环境。

### 三、发展型国家安全治理时期:维护发展安全(1978—2012年)

在践行发展型国家安全治理时期,国家安全体系的战略目标是以经济建设为中心,实现国家经济发展,确保经济安全,以发展求安全、以合作求安全,更加重视非传统安全。邓小平在20世纪80年代中期对国际形势作出了重大判断,提出“和平与发展是当今世界的两大主题”,因此在这一时期,国家安全制度体系以发展安全为国家安全理念的主要原则,注重以经济安全为核心的非传统安全,努力实现发展安全(见表3)。对内实现经济发展,确保经济安全和政治安全;对外全面发展同世界各国友好关系,践行互信互利、平等协作的新安全观。

表3 发展型国家安全治理时期主要代表性制度

序号	代表性制度	年份	机构	关键词
1	“一国两制”	1978	十一届三中全会	国土安全
2	《中华人民共和国逮捕拘留条例》	1979	全国人大常委会	社会安全
3	《中华人民共和国枪支管理办法》	1981	公安部	社会安全
4	《中华人民共和国宪法》	1982	全国人民代表大会	国家安全
5	《中华人民共和国治安管理处罚条例》	1986	全国人大常委会	社会安全
6	《中华人民共和国保守国家秘密法》	1988	全国人大常委会	信息安全
7	《中华人民共和国国家安全法》	1993	全国人大常委会	国家安全
8	《南海各方行为宣言》	2002	中国与东盟	国土安全
9	《国家突发公共事件总体应急预案》	2006	国务院	社会安全
10	《国家安全生产事故灾难应急预案》	2006	国务院	社会安全
11	《中华人民共和国突发事件应对法》	2007	全国人大常委会	社会安全
12	《中华人民共和国国家安全法》	2009	全国人大常委会	国家安全
13	《中华人民共和国保守国家秘密法》	2010	全国人大常委会	信息安全

1978年党的十一届三中全会实现了新中国成立以来具有深远意义的伟大转折,开启了改革开放和社会主义现代化建设历史新时期<sup>[23]</sup>,并决定将党和国家工作重点转移到经济建设上来。由此,我国进入维护发展安全的阶段。邓小平提出,“发展才是硬道理”,指出“能否实现四个现代化,决定着我们的命运、民族的命运”<sup>[24]</sup>。在党的十一届三中全会上,中国共产党为实现国家和平统一,创造性地提出了“一国两制”这一基本国策,为恢复对香港、澳门行使主权,解决台湾问题提供了有利条件。在“一国两制”的构想下,1997年7月1日和1999年12月20日,香港和澳门相继回归,中华人民共和国恢复对香港和澳门行使主权,国土安全水平大幅提升。2002年,为维护南海地区的稳定,中国与东盟国家签署了《南海各方行为宣言》,为维护我国南海地区的安全稳定提供了保障。

为了维护国家安全和利益,1983年7月原中央调查部、公安部国外局两个主要单位以及统战部、国防科工委等部门的相关单位合并成立了国家安全部,负责防范、制止和依法打击危害国家安全和国家利益的违法犯罪活动<sup>[20]100-101</sup>。同时,我国颁布了一系列维护国家安全的法律。1982年通过的《中华人民共和国宪法》在序言中突出明确了宪法作为国家根本大法的地位,为后续国家安全相关法律法规体系的完善提供了立法基础和立法依据。1988年颁布的《中华人民共和国保守国家秘密法》规定实行积极防范、突出重点、既确保国家秘密又便利各项工作的方针。1993年我国颁布了第一部《中华人民共和国国家安全法》,主要规定国家安全机关履行的职责特别是反间谍工作方面的职责。随着国家安全形势逐渐变化,国家不断对法律法规进行相应修订。2009年第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议对《中华人民共和国国家安全法》进行了第一次修订。2010年第十一届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议对《中华人民共和国保守国家秘密法》进行了第一次修订。

过去在对国家安全的研究中,通常把政治安全、经济安全、军事安全、科技安全等作为国家安全的基本内容,但忽略了国民安全这一国家安全的核心内容。国民是国家的核心,在国家的生存和发展中国民是国家不可或缺的要害,国民安全是国家安

全的核心,是国家安全中其他安全围绕的中心<sup>[25]</sup>。邓小平提出“解放和发展生产力是社会主义的本质”,强调“发展生产力的最终目的是实现人民群众的共同富裕”;江泽民强调“中国共产党始终代表中国最广大人民的根本利益”。这些理念都表明中国共产党始终以维护国民安全为核心,在中国共产党国家安全体系中,国民安全始终具有根本目的性。

改革开放后至党的十八大之前,一系列维护重点领域国家安全的法律法规陆续出台,国家安全制度体系不断健全。第一,为了维护社会安全和国民安全,1979年通过了《中华人民共和国逮捕拘留条例》,1981年国务院批准了《中华人民共和国枪支管理办法》,1986年通过了《中华人民共和国治安管理处罚条例》,维护社会秩序和社会安全,保障公共安全,维护社会治安,保护公民的人身安全和自由不受侵犯。2006年国务院出台了《国家突发公共事件总体应急预案》和《国家安全生产事故灾难应急预案》,在此基础上,2007年通过了《中华人民共和国突发事件应对法》。这一系列法律及规范性文件对预防和减少突发事件的发生,维护社会安全起到了重要作用。第二,从法律层面保障国家军事安全。1982年12月根据五届全国人大五次会议通过的《中华人民共和国宪法》,确立了中华人民共和国中央军事委员会为国家最高军事领导机构,实行主席负责制<sup>[20]100</sup>,这一制度对维护国家军事安全、加强军队建设具有重要意义。第三,将生态安全列入国家安全制度体系的范畴。党的十八大报告提出“五位一体”总体布局,把生态文明建设放在了突出地位,首次将生态文明建设纳入中国

特色社会主义事业“五位一体”的总体布局。

在践行发展型国家安全治理时期,中国共产党将党和国家工作重点转移到经济建设上来,实行改革开放。在这一时期,中国共产党愈加重视发展安全,在国民经济取得快速发展、保持社会长期稳定的同时,国家安全的内涵和范畴得以丰富发展,从传统安全领域拓展到非传统安全领域。

#### 四、总体国家安全治理时期:塑造总体安全(2012年至今)

党的十八大以来,中国共产党开始探寻实现总体国家安全,强调巩固党的执政地位,坚持和发展中国特色社会主义,努力建设社会主义现代化强国,坚持合作和共赢的原则,维护世界安全与和平(见表4)。在这一时期,国家安全制度体系以总体国家安全观为理念,注重统筹传统安全与非传

表4 总体国家安全治理时期主要代表性制度

序号	代表性制度	年份	机构	关键词
1	“十一种安全”的国家安全体系	2014	中央国家安全委员会	总体国家安全
2	《中华人民共和国反间谍法》	2014	全国人大常委会	信息安全
3	《国家安全战略纲要》	2015	中共中央政治局	国家安全
4	《中华人民共和国国家安全法》	2015	全国人大常委会	国家安全
5	《中华人民共和国反恐怖主义法》	2015	全国人大常委会	社会安全
6	《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》	2016	全国人大常委会	社会安全
7	《能源生产和消费革命战略(2016—2030)》	2016	国家发展和改革委员会、国家能源局	网络安全
8	《中华人民共和国网络安全法》	2016	全国人大常委会	网络安全
9	《国家网络空间安全战略》	2016	国家互联网信息办公室	信息安全
10	《中华人民共和国国家情报法》	2017	全国人大常委会	信息安全
11	《中华人民共和国反间谍法实施细则》	2017	国务院	网络安全
12	《信息通信网络与信息安全规划(2016—2020年)》	2017	工业和信息化部	信息安全
13	《中华人民共和国核安全法》	2017	全国人大常委会	核安全
14	《中华人民共和国反恐怖主义法》	2018	全国人大常委会	社会安全
15	《中华人民共和国国家情报法》	2018	全国人大常委会	信息安全
16	《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》	2020	全国人大常委会	国土安全
17	《中华人民共和国生物安全法》	2020	全国人大常委会	生物安全
18	《中华人民共和国海警法》	2021	全国人大常委会	国土安全
19	《中华人民共和国陆地国界法》	2021	全国人大常委会	国土安全
20	《中华人民共和国数据安全法》	2021	全国人大常委会	信息安全
21	《中华人民共和国反外国制裁法》	2021	全国人大常委会	政权安全

统安全,努力实现国家的总体安全。对内实现经济发展,确保经济安全和政治安全,对外全面发展与世界各国的友好关系,建立全方位、立体化、均衡化的外交关系。

2013年11月12日,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议决定成立中央国家安全委员会,下设国安委常务委员、委员若干名。中央国家安全委员会是中共中央关于国家安全工作的决策和议事协调机构,机构的设立大大提高了国家在面临各种安全危机和挑战时的应变能力。2014年中央国家安全委员会第一次会议时首次系统提出涵盖“十一种安全”的国家安全体系。习近平总书记强调“必须坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,走出一条中国特色国家安全道路”<sup>[26]</sup>。2015年1月23日,中央政治局召开会议审议通过了《国家安全战略纲要》,强调“做好各领域国家安全工作,大力推进国家安全各种保障能力建设”<sup>[27]</sup>。2015年7月1日,第十二届全国人民代表大会常务委员第十五次会议通过新的《中华人民共和国国家安全法》,明确涉及政治安全、国土安全、军事安全、文化安全、科技安全等十一个领域的国家安全任务,特别关注金融安全、粮食安全、海外利益安全、外层空间安全、国际海底区域安全、极地安全等重点安全。

在政治安全方面,中国共产党不断加强全面从严治党,深入推进反腐反贪工作,警惕西方“颜色革命”和意识形态渗透的威胁。在国家安全工作座谈会上,习近平总书记强调“坚持党对国家安全工作的领导,是做好国家安全工作的根本原则。各地区要建立健全党委统一领导的国家安全工作责任制”<sup>[28]</sup>。在庆祝全国人民代表大会成立六十周年的大会上习近平总书记还指出,“中国实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体,实行人民代表大会制度的政体,实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,实行民族区域自治制度,实行基层群众自治制度”<sup>[29]</sup>。这一系列制度设计和安排,有效调节了国家政治关系,形成了安定团结的政治局面。

在经济安全方面,虽然我国经济总量跃居世界第二,但大而不强的问题突出<sup>[30]</sup>。实体经济结构性

供需失衡矛盾突出,2015年召开的中央财经领导小组第十一次会议首次提出了供给侧结构性改革的概念,2016年中央财经领导小组第十二次会议研究了供给侧结构性改革方案,强调要“创造适应新需求的有效供给,打通供求渠道”,从而提高社会生产力水平,落实好以人民为中心的发展思想<sup>[31][34]</sup>。

在社会安全方面,在国际恐怖主义日益猖獗的背景下,为了防止“三股势力”严重危害我国社会安全,2015年12月27日颁布的《中华人民共和国反恐怖主义法》明确提出加强反恐怖主义工作,维护国家安全、公共安全和人民生命财产安全。2018年4月27日,第十三届全国人民代表大会常务委员第二次会议进一步对《中华人民共和国反恐怖主义法》进行了修正。为了维护我国社会领域的安全,2016年4月28日颁布了《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》,从法律层面规范、引导境外非政府组织在中国境内的活动,规定“境外非政府组织在中国境内开展活动应当遵守中国法律,不得危害中国的国家统一、安全和民族团结,不得损害中国国家利益、社会公共利益和公民、法人以及其他组织的合法权益”<sup>[32]</sup>。

在国土安全方面,过去被搁置的东海、南海、台海问题及中印边界争议问题全面凸显。中国共产党继续推进“一国两制”这一基本国策,坚决以“一国两制”为根本宗旨,维护国家主权,保持香港、澳门的长期稳定和发展。2020年6月30日颁布的《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》从法律层面要求坚定不移并全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针,维护国家安全,并且规定“香港特别行政区设立维护国家安全委员会,负责香港特别行政区维护国家安全事务,承担维护国家安全的主要责任,并接受中央人民政府的监督和问责”<sup>[33]</sup>。

在信息安全方面,为了保护国家各个领域的信息不被窃取,2014年11月1日颁布了《中华人民共和国反间谍法》。2017年6月27日颁布了《中华人民共和国国家情报法》保障国家情报工作,维护国家安全和利益。2017年11月22日,国务院进一步颁布了《中华人民共和国反间谍法实施细则》,明确了公安、保密行政管理等其他有关部门和军队有关部门的职责分工。2018年4月27日,十三届全国人

大常委会第二次会议对《中华人民共和国国家情报法》进行了修正,使其更符合新时代对国家情报信息安全的要求。

在科技安全方面,习近平总书记在中科院考察工作时强调,要“积极抢占科技竞争和未来发展制高点,突破关键核心技术,在重要科技领域成为领跑者,在新兴前沿交叉领域成为开拓者”<sup>[31][55]</sup>。在这一要求的指导下,天宫、蛟龙、天眼、悟空、墨子、大飞机等重大科技成果相继问世,为经济社会发展、保障和改善民生、保障国防安全提供了有力的科技支撑。

随着国际安全形势的不断变化,中国共产党不断深化对国家安全认识,愈加重视海外利益安全、金融安全、资源安全、生物安全等国家安全的重点内容。在资源安全方面,国家发展改革委、国家能源局为推进能源生产和消费革命、保障国家能源安全,印发了《能源生产和消费革命战略(2016—2030)》。在网络安全方面,为了保障网络安全,维护网络空间主权和国家安全,2016年11月7日颁布了《中华人民共和国网络安全法》;2016年12月27日国家互联网信息办公室发布了《国家网络空间安全战略》提出了捍卫网络主权,阐明中国关于网络空间发展和安全的重大立场;2017年1月30日,工业和信息化部制定印发了《信息通信网络与信息安全规划(2016—2020年)》,从强化组织机构建设、加强资金保障、建设新型智库、强化人才队伍、加强宣传教育、规划组织实施六个方面提出了加强网络与信息安全的保障措施。在核安全方面,2017年9月1日颁布了《中华人民共和国核安全法》,从法律层面保障核安全,预防与应对核事故,安全利用核能。在生物安全方面,2020年10月17日颁布了《中华人民共和国生物安全法》,规定防范和应对生物安全风险,保护生物资源和生态环境。

在探寻总体国家安全治理的过程中,中国共产党统筹传统安全和非传统安全,将法治贯彻到国家安全工作的方方面面,强调要“健全国家安全体系,加强国家安全法治保障,提高防范和抵御安全风险能力”<sup>[34]</sup>。在党的十九届五中全会上,中国共产党首次将“统筹发展和安全”纳入“十四五”时期我国经济社会发展的指导思想,强调要“加强国家安全体系和能力建设”<sup>[35]</sup>。

## 五、基本经验

(一)坚持中国共产党对国家安全制度体系建设的领导

国家安全,重于泰山。国家安全是国家生存和发展最基本、最重要的前提。中国共产党诞生于国家内忧外患、民族危难之时,中国共产党百余年奋斗的历史逻辑决定了中国共产党与国家安全有着密不可分的联系。自建党以来,中国共产党始终将国家安全工作牢牢掌握在自己手中,建立了党委统一领导的国家安全工作责任制,坚持党对军队的绝对领导,同时维护党的执政安全,保证国家安全。毛泽东创立的党指挥枪的思想以及中共中央军事委员会、中华人民共和国中央军事委员会、国家安全部、中央国家安全委员会等制度均体现了坚持中国共产党领导国家安全制度体系建设。新时代,以习近平同志为核心的党中央从国内外形势出发,对治国理政和维护国家安全的经验进行深刻总结,提出了总体国家安全观这一重要创新理论成果。在这一理论的指导下,中国共产党继续不断完善国家安全制度体系的建设,使国家安全制度体系能够应对国内外安全挑战,维护国家长治久安(见图1)。

(二)与时俱进,促进国家安全制度体系涉及更多领域

随着中国所处的国内外形势的不断变化和发展,中国共产党不断更新深化国家安全的理念及范畴,厘清国家安全体系的关键所在,将国家安全制度体系拓展到更宽的领域(见图1)。在主权型国家安全治理时期,为谋求主权独立,国家安全制度体系主要关注主权安全、政治安全、国土安全等领域。中华人民共和国这一新生政权诞生后,中国共产党开始进入传统型国家安全治理时期,国家安全制度体系以传统国家安全观为理念,注重传统安全,努力捍卫国家主权安全。随着中国逐渐在国际上站稳脚跟,国家政权的安全有了一定保障后,中国共产党进入践行发展型国家安全治理的阶段。这一时期,国家安全制度体系注重以经济安全为核心的非传统安全,在继续维护军事安全、政治安全、国土安全等传统安全的基础上,开始注重非传统安全领域的风险和威胁。中国特色社会主义进入新时代,习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上指出:“国家安全内涵和外延比历史上任何



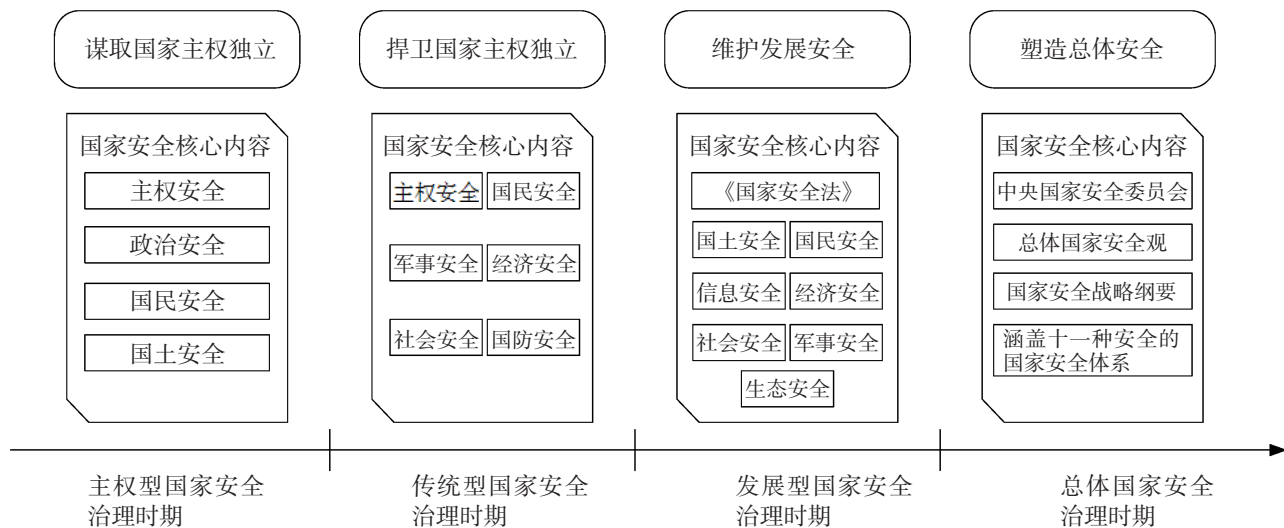


图1 不同时期国家安全制度体系的主要目标和核心内容

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。”<sup>[14]</sup>中国共产党开始推进总体国家安全治理,坚持总体国家安全观,既重视传统安全,又重视非传统安全。中国共产党国家安全制度体系的发展历程,从谋求主权独立到捍卫主权独立,从传统安全领域扩展到非传统安全领域,从发展安全上升到总体国家安全,为适应不同发展阶段的要求,中国共产党的国家安全制度体系逐渐拓展到更多的领域。

### (三) 法律法规从无到有,愈加科学完备、规范系统

在新民主主义革命时期,国家长期处于战争状态,中国共产党要克服阻碍谋求国家主权独立;在社会主义革命和建设时期,中国共产党在成功谋求国家主权独立的基础上进一步捍卫巩固主权独立。因此,在主权型国家安全治理时期和传统型国家安全治理时期,国家安全制度的制定缺乏程序性,国家安全制度体系中的法律法规很少使用“条例”等词语,大多使用“指示”“决定”等词语,国家安全相关规定作为其他法律法规中的某一条规定,并且由于当时不稳定的政治环境,国家安全制度体系具有较强的灵活性和时效性。改革开放以来,国家安全制度体系的规范性和程序性不断加强,国家颁布了一系列国家安全相关法律法规,出台了《中华人民共和国国家安全法》,进一步将国家安全上升到法律层面,并在此基础上颁布了《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国反间谍法》

《中华人民共和国反恐怖主义法》《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国国家情报法》等一系列法律,健全了国家安全制度体系内容,形成了较为完备科学的国家安全政策体系和法律法规体系。

### 六、结语

中国共产党国家安全制度体系的建立健全经历了百余年的理论和实践探索。这一探索历经主权型国家安全治理时期、传统型国家安全治理时期、发展型国家安全治理时期,进入了推进总体国家安全治理的国家安全治理新时代。不同发展时期,国家安全的关键和核心有所不同。在主权型国家安全治理时期,国家安全的关键任务是谋求主权独立,建立新中国取得国家主权独立。在传统型国家安全治理时期,国家安全的关键任务是努力防止外部势力侵略、确保新生政权稳定、领土完整和主权独立。在发展型国家安全治理时期,国家安全的关键任务是以经济建设为中心,以发展求安全。在总体国家安全治理时期,国家安全的关键任务是统筹发展与安全,统筹传统安全与非传统安全,努力实现国家的总体安全。总体来说,国家安全制度体系经历了从主权型向传统型,再向发展型,再向总体国家安全制度体系演变的过程,国家安全制度体系的规范性、系统性、完备性大大提升。

党的二十大报告擘画了未来一个时期国家安全工作的战略目标和恢宏蓝图。健全和完善国家安全制度体系是题中应有之义,中国共产党探索建立的国家安全制度体系历经风雨,从无到有,从有

到优,随着时代的发展不断与时俱进,涉及国家发展的方方面面、多个领域,愈加科学完备、规范系统,逐步形成中国特色的国家安全制度体系。这一制度体系有着独特明晰的历史脉络,其中蕴含着深刻的历史经验和科学规律,探索、总结并应用这些经验和规律有利于进一步健全完善国家安全体系,推进国家安全治理现代化,为全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标提供制度支撑和保障。

#### 参考文献:

- [1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(01).
- [2]徐明.国家安全治理现代化:伟大变革、战略安排与实现路径[J].理论视野,2022(11):99-105.
- [3]徐明.统筹发展和安全:基于马克思主义社会时空观视角[J].人民论坛·学术前沿,2022(18):80-91.
- [4]德鲁,斯诺.国家安全战略的制定[M].王辉青,等,译.北京:军事科学出版社,1991:16.
- [5]杨毅.中国国家安全战略构想[M].北京:时事出版社,2009.
- [6]中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议文件汇编[M].北京:人民出版社,2021:27.
- [7]马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:716.
- [8]齐卫平,许振江.中国共产党的使命担当与民族复兴 [EB/OL]. (2016-08-11) [2023-05-01].<http://dangshi.people.com.cn/n1/2016/0811/c85037-28627655.html>.
- [9]中共党史文献选编:新民主主义革命时期[M].北京:中共中央党校出版社,1992:346.
- [10]毛泽东.毛泽东文集:第5卷[M].北京:人民出版社,1996.
- [11]毛泽东.毛泽东文集:第6卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [12]习近平.论中国共产党历史[M].北京:中央文献出版社,2021:53.
- [13]钟开斌.中国国家安全体系的演进与发展:基于层次结构的分析[J].中国行政管理,2018(5):102-107.
- [14]王妍妍,孙佰清.中国国家安全体系的演变历程、内在逻辑与战略选择[J].社会主义研究,2021(4):156-163.
- [15]中共中央文献研究室.建党以来重要文献选编:1921—1949:第26册[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [16]钟开斌.中国国家安全观的历史演进与战略选择[J].中国软科学,2018(10):23-30.
- [17]为什么我们对美国侵略朝鲜不能置之不理[N].人民日报,1950-11-06(01).
- [18]黄宏,郭凤海.维护世界和平和我国国家安全的战略选择:抗美援朝战争及其历史价值[J].中共党史研究,2000(6):15-18.
- [19]孙丽琴.国家安全利益视域下的抗美援朝战争[J].兰台世界,2014(34):37-38.
- [20]王勇,陈森林.国家安全危机管理研究[M].北京:国防大学出版社,2011.
- [21]中共中央文件选集:第18册[M].北京:人民出版社,2013:324.
- [22]中共党史文献选编:社会主义革命和建设时期[M].北京:中共中央党校出版社,1992:25.
- [23]马宝成,成为杰.党内法规制度体系的历史演进、基本经验与未来展望[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021(12):1-10.
- [24]邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:162.
- [25]刘跃进.国民安全与国家安全[J].国家安全通讯,2000(9):34-37.
- [26]习近平.坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路[N].人民日报,2014-04-16(01).
- [27]中共中央政治局召开会议审议通过《国家安全战略纲要》等 [EB/OL]. (2015-01-23) [2023-05-01].[http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/23/content\\_2809373.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/23/content_2809373.htm).
- [28]习近平.牢固树立认真贯彻总体国家安全观 开创新形势下国家安全工作新局面[N].人民日报,2017-02-18(01).
- [29]十八大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2016:61-62.
- [30]习近平.在省部级主要领导干部学习贯彻党的十

- 八届五中全会精神专题研讨班上的讲话[M].北京:人民出版社,2016:11.
- [31]习近平.习近平关于总体国家安全观论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2018.
- [32]中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法 [EB/OL]. (2016-04-29) [2023-05-01].[http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/29/content\\_5069003.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/29/content_5069003.htm).
- [33]中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法 [EB/OL]. (2020-07-01) [2023-05-01].<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202007/3ae94fae8aec4468868b32f8cf8e02ad.shtml>.
- [34]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:49.
- [35]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. (2020-11-03) [2023-05-01].[http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm).

编辑 陈 曲

## The Centennial History and Basic Experience of the National Security System of the Communist Party of China

*Xu Ming, Chen Sijie*

**Abstract:** The Communist Party of China was born at a critical moment of unprecedented domestic and foreign aggression and national crisis, and has a profound understanding of national security. In different historical periods, the Communist Party of China has always attached great importance to safeguarding national security and continuously improved the national security system. The 100-year history of the Communist Party of China in exploring and establishing a national security system can be divided into three historical periods, namely, the period of seeking sovereign national security governance, the period of implementing traditional national security governance, the period of practicing development-oriented national security governance, and the period of promoting overall national security governance. In all aspects of maintaining national security, the Communist Party of China has always adhered to the leadership of construction of the national security system, kept pace with the times and promoted the expansion of the national security system into more fields. The law and regulations related to national security have grown from nothing to excellence, and the national security system has become more scientific and standardized. These experiences provide countries around the world with experience and reference with Chinese wisdom for safeguarding national security.

**Key words:** National Security System; a Holistic Approach to National Security; Integrate Development and Security