◆国家安全

中国国家安全顶层设计新思路

□刘跃进

2013 年 11 月召开的党的十八届三中全会，提出了关于中国国家安全的三个顶层设计新思路：一是“设立国家安全委员会”，二是“制定和实施国家安全战略”，三是“推进国家安全法治建设”。

如果说“设立国家安全委员会”是对原来提出的“完善国家安全体制”的具体落实，“制定和实施国家安全战略”是对原来提出的“完善国家安全战略”的具体要求，那么“推进国家安全法治建设”则是关于中国国家安全新的战略思考。

一

中共十八届三中全会“设立国家安全委员会”的决策，是对 2004 年 9 月十六届四中全会首次提出并在后来多次强调的“构建”或“健全”“国家安全工作机制”及“完善国家安全体制”的落实。

虽说 1992 年十四大、1997 年十五大、2002 年十六大，都曾不同程度地论到了国家安全，但只有 2004 年 9 月十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，才第一次比较系统地论述了国家安全问题，并首次提出要“抓紧构建维护国家安全的科学、协调、高效的工作机制”。在 2006 年 10 月十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中，这一提法变成了“健全科学、协调、高效的工作机制”。到 2007 年 10 月，十七大报告把相关提法概括成“健全国家安全体制”八个字。2012 年十八大时，相关内容与“国家安全战略”合为一体，被表述为“完善国家安全战略和工作机制”。十八届三中全会上，习近平总书记从“不能适应”的角度用了“安全工作体制机制”的表述，全会公告则从正面建设角度强调“完善国家安全体制”。至此，“完善国家安全体制”成了一个最新也最准确的表述。

从理论与逻辑关系上看，中共中央决定“设立国家安全委员会”，既是落实“完善国家安全体制”的需要，更是为了进一步“完善国家安全体制”，是今后继续“完善国家安全体制”的重要保障。

因此，“设立国家安全委员会”是“完善国家安全体制”进程中非常重要的一步，未来设立的“国家安全委员会”也将是“国家安全体制”中最重要的组成部分。

但是面向未来，“国家安全委员会”并不是“国家安全体制”的全部内容，国家安全委员会的设立也不是“完善国家安全体制”的结束，而是进一步“完善国家安全体制”的开始，今后还有更多“完善国家安全体制”的任务需要通过“国家安全委员会”这个平台设计和完成。

根据十八届三中全会上习近平总书记的说明，在“对外维护国家主权、安全、发展利益，对内维护政治安全和社会稳定的双重压力”下，在“各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多”的情况下，国家安全委员会重要而迫切的任务，是“统筹国家安全工作”，“加强对国家安全工作的集中统一领导”，特别是“制定和实施国家安全战略，推进国家安全法治建设，制定国家安全工作方针政策，研究解决国家安全工作中的重大问题”。

在国家安全委员会将要面对的上述多方面任务中，被习近平总书记作为“国家安全委员会主要职责”首先提出的有两个，一是“制定和实施国家安全战略”，二是“推进国家安全法治建设”。这就出现了“设立国家安全委员会”之外的另两个顶层设计新思路。

二

国家大战略包括两个重要方面，一是国家发展战略，二是国家安全战略。

从 1953 年开始，我国就公开制定并实施国民经济五年计划。后来，根据计划经济向市场经济的转变，“计划”变成了“规划”，但也从经济扩展到了社会方面。如果说以前的“五年计划”是国家发展战略的主要内容的话，那么后来的“五年规划”事实上就是我国的国家发展战略。

但是与此不同，虽然不能说新中国从来就没有国家安全战略，因为在新中国成立后中共中央、中央政府、中央军委等党政军机关出台的文件中，在党和国家领导人的报告、讲话、批示、指示中，存在着不同形式的国家安全战略认知和谋划，但是迄今为止，我国还没有出现过任何公开的、成文的、全面的国家安全战略文本。

因此，在当前变得日益复杂严峻的国家安全形势下，中国应当像世界上主要大国一样，制定和实施自己的国家安全战略。

对此，学界在上世纪 90 年代就有过议论，2004 年的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中也首次明确提出要“完善国家安全战略”。此后，2006 年的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》、2007 年的十七大报告、2012 年的十八大报告、2013 年的十八届三中全会公报，一直都有“完善国家安全战略”的要求。但令人遗憾的是，“完善国家安全战略”的要求虽然提出已近 10 年，全面完整的中国国家安全战略文本至今还未出台。

也许正因如此，习近平总书记在十八届三中全会上说明国家安全委员会主要职责时，把“制定和实施国家安全战略”放在了最前面。对此，有两层寓意：第一，国家安全委员会设立后，将立即把制定和实施国家安全战略摆上日程，直接领导或指导国家安全战略的制定和实施。第二，把多年来的“完善国家安全战略”提法，具体化为“制定国家安全战略”，意味着出台全面完整的国家安全战略文本是“完善国家安全战略”重要指标，国家安全战略文本将会在国家安全委员会设立后迅速拟定出台。

三

如果说“设立国家安全委员会”是对原来提出的“完善国家安全体制”的具体落实，“制定和实施国家安全战略”是对原来提出的“完善国家安全战略”的具体要求，那么“推进国家安全法治建设”则是关于中国国家安全的全新战略思考，是中共中央文件中的全新内容。

目前，我国虽有一部 1993 年出台实施的《国家安全法》，同时也初步形成了一个包括《宪法》《刑法》《保密法》《国防法》等等在内的国家安全法律体系，但从当代国家安全现实来说，这离习近平总书记提出的“国家安全法治”还相差甚远，因而“推进国家安全法治建设”就成了未来国家安全委员会的第二项主要职责。这也是十八届三中全会对中国国家安全的第三个战略性顶层设计思路。

首先，当前的《中华人民共和国国家安全法》，是一部名副其实的法律，其名虽有“国家安全”一词，其实不过是隐蔽战线反间谍侦查方面的很不成熟的法律。因此，根据当代中国国家安全现实、国家安全理论研究成果、社会主义法制体系建设要求，制定一部名副其实的国家安全法，就成为“推进国家安全法治建设”必须首先完成的一项重要任务。

其次，在各种非传统安全问题日益进入国家安全领域的当今时代，不仅未来名副其实的《中华人民共和国国家安全法》需要全面反映当代国家安全的丰富内容和复杂关系，而且还需要通过军事、政治、经济、文化、科技、信息、生态、情报等领域的国家安全立法来完善整个国家安全法律体系。当今中国是否需要以及需要什么样的国家军事安全法、国家经济安全法、国家信息安全法、国家情报法、国家反间谍法，等等，都是在“推进国家安全法治建设”过程中需要认真思考、探索和完成的。

再次，与其他领域一样，国家安全领域仅仅“有法可依”还远远达不到“国家安全法治”的要求。要实现“国家安全法治”，还要做到“有法必依”“执法必严”“违法必究”。从当前中国整个法治建设现状来看，如果说其他领域都远远没达到这一要求，那么国家安全领域要达到这一要求就更加困难了。

因此，“推进国家安全法治建设”的顶层思路虽然已在中央文件中形成，但要真正“推进国家安全法治建设”，特别是最终实现国家安全法治，可能还有相当长的路需要法学界、国家安全学界、国家安全政界携手合作，共同跋涉。这更需要在新设立的国家安全委员会领导下逐步实现。

◆军队建设

必要而有限

——研制“两弹一艇”的启示

□袁和平　李鹰翔

上世纪 50 年代，世界已进入核时代。核武器开始成为大国争相发展的战略重点，成为世界力量平衡的砝码，成为国际政治、外交、军事斗争的工具，成为决定世界战争与和平的重大因素。

中国决计发展自己的核战略力量，主要是出于两个方面的考虑：首先是中国的国家安全需要，其次是未来中国的国际地位。毛泽东认为，帝国主义“看不起我们，是因为我们没有原子弹，只有手榴弹”，因此中国“应该有原子弹，并尽快发展氢弹”。对中国来说，“现在进行国防工业建设，重要的是把最新的武器，如导弹、氢弹、无线电操作等搞起来，一旦战争发生可以解决些问题”。有了导弹、核武器，才能防止使用导弹、核武器；“如果我们没有导弹，帝国主义就会使用导弹”。“要抓紧尖端武器的工业，丝毫不容懈怠”。

我国发展核武器始终坚持“必要而有限”的原则，既不对别国进行核威慑和核讹诈，也不参加超级大国的核军备竞赛。对核试验采取十分克制的态度，试验次数极少。

如何掌握原子能惊人的力量，如何让原子弹技术成为反威慑的和平力量，成为新中国最急迫需要实现的理想。1958 年 8 月，二机部党组向中央呈送了《关于发展原子能事业的方针和规划的意见》，明确提出了“军事利用为主，和平利用为辅”的方针。核武器的研制建造，是一项综合性很强的、宏大科学研究与技术成果朝实体转化的系统工程。当初在毛泽东作出战略决策的时候，他就确定了“大力协同，全国配套”的重要方针。后来他又在二机部呈送的关于原子弹研制的报告上作出重要批示：“很好，照办。要大力协同做好这件工作。”

我国核科学研究和核工业起步晚于世界 15 年左右。然而，毛泽东和党中央从一开始就提出“原子弹要有，氢弹也要快”的战略要求。这就不是跟着世界先进核大国亦步亦趋，而是充分发挥后发效应，快步赶上世界先进水平。我国核武器研制起点高，1964 年第一颗原子弹爆炸成功，开始美国认为“只是一个粗糙的核装置，没有多大军事意义”，然而时隔两天，当美国原子能委员会在空中微尘取样，分析得知我国原子弹用的是高浓铀装料，采取内爆法爆炸，这就大大出乎他们的意料之外，连美国总统也惊呼“不应该把这件事等闲视之”。他们对新中国的制造能力和工业规模都不得不重新评估。

我国核武器发展速度比美苏英法都快。氢弹与原子弹相比，其原理和结构都要复杂得多，技术难度也特别大。从首次原子弹爆炸到首次氢弹爆炸，美国用了 7 年 3 个月，苏联用了 6 年 3 个月，英国用了 5 年 6 个月，法国用了 8 年 6 个月，而我国只用了 2 年 8 个月的时间，这在世界上引起了很大的轰动，认为是核武器发展史上的奇迹。

在核动力潜艇的研制上，中国完全依靠自己的力量从无到有地把它建造出来，让美国“核潜艇之父”里科弗上将也不得不大加赞誉。研制核潜艇面临的技术复杂性，几乎牵涉到国民经济所有科技领域和生产部门。作为现代化高性能的武器装备作战平台，尤其是与核动力相伴而生的核辐射屏蔽、潜艇深潜大气压增加及海况环境影响等因素，对新型高性能原材料的要求都是非常高的。事非经过不知难。如果没有各种耐高温材料、高能核燃料、许多性能各异的特种材料、精密合金、半导体材料、稀有金属元素、人工晶体、超纯物质、稀有气体等新型材料，不仅核潜艇本身和许多零部件以及配套设备过不了关，而且适应海洋与大气层空间两用的大量电子元器件、精密仪器仪表等研制项目也都过不了关。

中国研制核武器是为了打破超级大国的核垄断和核讹诈，制止核战争，增强自卫实力，保卫国家安全，维护世界和平。这与超级大国的核政策有着本质的不同。所以毛泽东在讲到“原子弹要有，氢弹也要快”的同时，又特别指出：“搞起来也不要多，吓吓人，壮壮胆。”我国发展核武器始终坚持“必要而有限”的原则，既不对别国进行核威慑和核讹诈，也不参加超级大国的核军备竞赛。对核试验采取十分克制的态度，试验次数极少。据统计，1964—1996 年间，美国进行了 1056 次核试验，苏联 715 次，而我国只进行了 45 次。

我国核试验虽然次数少，但效率高。每次核试验的技术方案和方法途径都经过精心策划、反复论证、仔细核算，从军事、科学、技术、工程、环境等多方面需要考虑，力求达到“一次试验，全面收效”。所以试验次数少，而试验的成功率和费效比都很高。据核武器研究院前院长胡仁宇的计算，我国在这方面的科研投入大概不及美国的 3%。

1965 年，国民经济调整任务刚完成，毛泽东和党中央就决定全面展开核动力潜艇研制工作。1974 年 8 月 1 日，中国自主设计并建造的第一艘鱼雷攻击型核动力潜艇正式入役。8 月 19 日，朱德元帅以 88 岁高龄，在萧劲光大将的陪同下检阅了这艘被中央军委命名为“长征一号”的核潜艇。它是中国拥有海基第二次核打击力量的象征。

“两弹一艇”是 20 世纪产生和发展起来的大科学工程，涉及科技、工业、人才、资源、管理的方方面面，具有很大的综合性和全局性，它的启动和发展必然带动和促进整个科学技术和工业基础的进步和发展。半个多世纪以来，在两弹一艇工程实施过程中，我国冶金、化工、机械、电子、电器、建筑等传统工业承担了项目、品种、类型繁多的特殊材料和专用设备的研制生产任务，带动了一批新技术、新工艺、新材料、新设备、新工程的产生和成长，并与国际先进技术和先进管理接轨，从而使这些传统工业发生了质的变化，成为先进的现代制造业和材料业。

特别是随着“两弹一艇”研制成功和军转民的推进，一批高新技术产业如同雨后春笋蓬勃兴起。以航天科学技术为支撑的火箭、卫星、神舟、天宫、嫦娥、北斗等一系列尖端工程的实施，开辟了我国探索外层空间的新境界，拓展了对空间认知的新视野和活动的新领域，直接推进了通讯、电视、广播、数字音频、宽带转输等产业的发展，高分辨率对地观测系统的建立，获得了很大的经济效益和社会效益。

◆链接

法国 1960 年爆炸原子弹，比我国早 4 年，但氢弹研制却落到了我国的后头，1968 年才爆炸成功，比我国晚了 1 年。据说当时法国总统戴高乐十分生气，狠狠批评了法国原子能委员会的领导和科技专家，责问法国科技力量比中国强得多，为何氢弹却迟迟搞不出来？科技专家因为并不知情，也无以回答，这就成了世界同行的一个谜。直到 1985 年，有“快堆之父”美称的法国核科学家万德里耶斯访问中国，还特地向曾在法国留学的我国著名核科学家钱三强询问，中国氢弹为什么能搞得这么快？钱三强回答说，我国在研制原子弹的时候，就提前进行了氢弹的理论预研和热核材料的研究生产。这才使他恍然大悟，研制氢弹首先要解决理论问题，而不是工程问题。

国际贸易带来的非传统安全问题亟待重视

□蔡文彪　叶东辉

习近平曾指出：当前世界范围的安全问题呈现多样性、传染性、联动性、突发性特点，一国与他国、国内与国际、传统与非传统等各种安全因素相互交织，种种新问题新挑战层出不穷。随着全球化带来的“大物流”“大人流”，这些不确定的非战争侵害呈现出速度更快、样种更多、危害更大的特点，以其从未有过的破坏力接连带来意想不到的灾难，与国际贸易、国际旅行等活动有关涉的非传统安全问题正成为日益突出的新威胁。以非军事武力的、跨越国界的、带来普遍威胁的、往往没有明确威胁者的且需要多国行为体共同应对为特征的非传统安全问题，包括经济安全、金融安全、生态环境安全、信息安全、资源安全、恐怖主义、武器扩散、疾病蔓延、跨国犯罪、走私贩毒、非法移民、海盗、洗钱，等等，它对主权国家及人类整体的生存与发展构成的威胁成为人们日益关注的焦点。

在人类发展的进程中，人类曾经一次又一次地遭受过非战争灾害的打击，如传染病、生物入侵、食品安全……在全球化时代，越来越频繁的国际贸易和旅行给有效维护非传统安全造成越来越大的难度，给一个国家和地区的人民身体健康和国家经济安全等带来诸多潜在威胁。

关于生命健康安全。随着国际交流的日益频繁，全球化带给大家一个不争的事实：全世界在公共卫生领域已基本实现“因病相连”。重大恶性传染病从来都是人类发展之大敌，人类健康之病魔，一方面它造成直接经济损失，如健康损失，公共卫生成本激增，各类卫生防疫支出增加，另一方面它引起的非经济现象，例如人们恐慌心理状况、消费行为改变、投资决策改变和旅行决策改变等都具有较大的不确定性，间接造成更大的经济损失。据亚洲开发银行（ADB）统计，2003 年因受 SARS 影响，全球经济损失额达到 590 亿美元，其中中国内地为 179 亿美元。10 年后，2013 年的春天，H7N9 禽流感病毒粉墨登场，据农业部统计，仅家禽养殖业损失就逾 400 亿元。从流行病发展趋势看，旧病不去，甚至死灰复燃，新的传染病又不断出现。我国周边疫病疫情环境也非常严峻：艾滋病、登革热、疟疾高发区毗邻，据 2012 年全国疟疾日暨输入性疟疾防控政策研讨会信息，2011 年全国 28 个省（区、市）报告了 1398 例恶性疟，其中 1366 例为境外输入，约占 98%；巴基斯坦近年以来发生多起脊髓灰质炎疫情、蒙古国鼠疫不断出现。

关于生态环境安全。“加拿大一枝黄花”“水葫芦”“福寿螺”等外来生物大家都耳熟能详。加拿大一枝黄花，上世纪 30 年代作为庭院花卉引入我国，后逸为野生，是一种野性十足的“霸王草”，它具有极强的繁殖和快速侵占力，它还能释放特有的化学物质，使相邻植物受到抑制甚至退出群落，被我国列为“林业危险性有害生物”。近 10 年来，上海、宁波等地市每年要投入大量的人力物力财力围剿这种恶性杂草。近些年，随着国际贸易高速发展和国际交往活动日益频繁，各类外来生物随之入侵，如快速传播的外来病虫害，疯狂生长的外来杂草……这些外来物种已经对农业生产安全、自然生态平衡构成了严重威胁，外来物种入侵不仅会损害我国生物多样性、进而危及生态安全，而且还会扰乱农林牧渔业生产、造成经济损失， 甚至危及人类的生命健康。相关调查显示，中国是全球遭受外来物种入侵危害最严重的国家之一，已发现外来入侵物种 400 多种，其中 50 余种位列世界自然保护联盟公布的全球 100 种最具威胁外来物种，每年造成的直接经济损失达 1200 亿元，治理投入更是难以估算。而与此同时，核辐射的隐秘性、废物原料的双面性、危险化学品的运输等都存在着巨大的环境风险，需要正确识别、评估并防控。

关于食品安全。“民以食为天，食以安为先”。如果说，今天有什么能牵动国人的神经，食品安全一定名列前茅。台湾的塑化剂风波，欧洲的马肉风波、美素丽儿事件让老百姓对进口食品的安全质量也打上了问号。据查，2012 年，全国出入境检验检疫机构共检出质量安全项目不合格的进口食品 2499 批次，微生物、品质和标签等项目为主要不合格原因，不合格食品涉及 22 类产品，来自 65 个国家和地区。对于不合格进口食品，均依法进行了监督销毁、退运、出具证书对外索赔、监管加工、返工整改等处理，有效杜绝有毒有害食品流入国内，确保进口食品的质量安全。与此同时，出口食品安全问题不仅仅是健康危害的问题，它甚至关涉到企业的生存、行业的兴衰和社会的稳定。以 2002 年欧盟禁止中国动物源食品输入欧洲为例，仅山东省 8 万农户，有 1000 万头兔子无法加工销售；全省 15 家水产加工厂、12 家冻兔厂、鸭肉厂陷于停产、半停产状态。

关于质量安全。2007 年盛夏，因生产芭比娃娃而闻名的全球最大玩具公司——美国美泰公司，短短的 1 个月内，3 次宣布在全球召回近 2100 万件中国生产的问题玩具，立即引发了我国玩具业出口的一个前所未有的“严寒冬季”。 产量位居佛山玩具制造业第二的佛山市利达玩具有限公司被中国国家质检总局暂停其产品出口。公司副董事长、港商张树鸿自杀。这家拥有十多年良好生产记录的合资企业瞬间轰然倒塌。出口玩具被推到了“中国制造”危机的风口浪尖。美国质量管理学家约瑟夫·朱兰博士说，20 世纪是生产率的世纪，21 世纪是质量的世纪，质量是和平占领市场最有效的武器。党的十八大提出，要培育形成以技术、品牌、质量、服务为核心的出口竞争新优势。据专家估算，我国制造业的每年质量直接损失达 1700 多亿元，假冒伪劣商品造成的直接损失达 2000 亿元，因产品质量问题造成的对下游产业影响、市场份额损失、污染治理等间接损失超 1 万亿元。

全球正越来越重视国际贸易和旅行中的非传统安全问题，将其纳入国家的安全战略。1993 年，克林顿刚一上任美国总统，即对国家安全战略进行重大调整，提出“贸易作为美国安全的首要因素”。 1996 年，俄罗斯出台了《俄联邦国家经济安全战略》。报告突出了国家安全的“整体性”和“综合性”，将保障经济安全视为“重中之重”。《国际卫生条例（2005）》2007 年 6 月 15 日正式生效，从根本上改变了传统的卫生管理模式，由原来主要管理三种检疫传染病到管理生物、化学和核放射危害等引起的更广泛的公共卫生问题。十八届三中全会提出设立国家安全委员会，将中国的安全战略提升到了一个新的高度，其中国际贸易和国际旅行中的非传统安全应纳入到该安全战略范畴进行统筹规划，进一步强化口岸检验检疫非传统安全能力建设，同时，加强联防联控，将国门安全扩展到场域安全，用更大的视野更高的要求保障国家安全。