

论中国国家安全法治建设的主要特色

周叶中 任 澎

摘 要 国家安全法治建设是坚持走中国特色国家安全道路的重要环节。中国国家安全法治建设最主要的特色有三点:一是把坚持党对国家安全法治工作的绝对领导作为根本保证,具体体现在党领导国家安全工作体制和国家安全立法、执法、司法、法治监督等方面;二是把坚持以人民安全为宗旨作为价值本位,深入贯彻国家安全一切为了人民、一切依靠人民的理念;三是坚持以总体国家安全观为指导,并将其贯穿中国特色社会主义国家安全法治建设的全过程和各个方面。

关键词 国家安全法治;中国特色国家安全道路;党的领导;人民安全;总体国家安全观;习近平新时代中国特色社会主义思想

中图分类号 D25;D616 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)05-0041-11

基金项目 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(16JZA012)

习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上强调,要准确把握国家安全形势变化新特点新趋势,坚持总体国家安全观,走出一条中国特色国家安全道路。国家安全法治建设是中国特色国家安全道路的重要载体,是国家安全的基本制度保障。经过不断探索和实践,中国国家安全法治建设呈现出诸多特色,如坚持统筹发展和安全,坚持预防为主、标本兼治,坚持以政治安全为根本,坚持共同安全,等等。而坚持党对国家安全法治工作的绝对领导、坚持以人民安全为宗旨、坚持以总体国家安全观为指导,则是中国国家安全法治建设最主要的特色。可以说,这三方面不仅是涉及中国国家安全法治建设举旗定向的根本问题,而且是贯穿国家安全法治建设的主线和其中最重要的环节。

一、坚持党对国家安全法治工作的绝对领导

习近平总书记在主持中央政治局第26次集体学习时,就贯彻总体国家安全观提出了十点要求,其中排在首位的要求就是“坚持党对国家安全工作的绝对领导,坚持党中央对国家安全工作的集中统一领导,加强统筹协调,把党的领导贯穿到国家安全工作各方面全过程,推动各级党委(党组)把国家安全责任制落到实处”^[1],这一论述深刻阐明了中国共产党在国家安全工作中的领导核心地位。习近平总书记还指出:“坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所系、幸福所系,是全面推进依法治国的题中应有之义。”^[2](P79)国家安全法治是国家整体法治的重要组成部分,是中国特色社会主义法治体系建设的重要环节,因此必须将党的领导贯穿国家安全法治建设的全过程。这是中国特色社会主义国家安全法治与西方资本主义国家安全法治的本质区别。坚持中国共产党对国家安全法治工作的绝对领导,不仅是我国国家安全法治建设的最大特色,更是做好国家安全法治工作的政治保证、根本原则和成败关键。

(一) 坚持党的绝对领导是国家安全法治工作的根本保证

坚持党对国家安全法治工作的绝对领导,既是中国特色社会主义的必然要求,也是我国宪法和法律

的明确规定。首先,中国国家安全法治建设坚持党的绝对领导,是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求,是中国特色社会主义最本质特征的具体体现。坚持党对一切工作的领导,是新时代坚持和发展中国特色社会主义的首要基本方略。习近平总书记在党的十九大报告中指出,中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,党是最高政治领导力量^[3]。这一鲜明论断,从中国特色社会主义最本质特征的高度强调了坚持党的领导的极端重要性,充分说明坚持党的领导是中国特色社会主义之所以成功的决定因素和根本保证^[4]。在推进中国特色社会主义伟大事业进程中,国家安全是治国理政的头等大事,是安邦定国的重要基石。中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心,自然也是国家安全法治工作的领导核心。因此,坚持党对国家安全法治工作的绝对领导,是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求。

同时,中国国家安全法治建设坚持党的绝对领导,有着明确的宪法和法律依据。在国家安全法律规范体系中,《宪法》作为国家的根本大法,是开展国家安全工作的根本遵循。我国现行《宪法》中有诸多条文对国家安全事务进行规定。这些国家安全条款,构成国家安全制度的直接宪法依据,并对国家安全法律体系形成全面影响。《宪法》在序言部分以历史叙事方式阐述了中国共产党带领中国人民进行革命、建设、改革的伟大征程,揭示了中国共产党的领导地位和执政地位是历史发展的必然和人民慎重选择的结果。中国共产党是中国特色社会主义事业的开创者、引领者,坚持党的领导是新时代推进中国特色社会主义事业的必然要求。第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《宪法修正案》,在《宪法》第1条第2款增加规定“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。这一修改将中国共产党的领导和执政地位由《宪法》序言中的叙述,进一步具体化为《宪法》的明确规范,使我国《宪法》中党的领导规范具有更强的制度约束力,为坚持和加强党的全面领导提供了根本法依据。国家安全是国家和人民利益的最高体现,维护国家安全是我们党最根本、最重要的任务之一。因此,在中国特色社会主义国家安全法治建设进程中坚持党的绝对领导,是确保国家长治久安、免受内外威胁的根本政治保证。除《宪法》外,2015年通过的《中华人民共和国国家安全法》第4条明确指出:“坚持中国共产党对国家安全工作的领导,建立集中统一、高效权威的国家安全领导体制。”《国家安全法》在国家安全领域的法律制度体系中居于基础性、根本性地位,具有全局的、长远的、普遍的、根本的规范意义和作用^[5](P4)。基于国家安全工作的特殊性,《国家安全法》以明确条文载明党的领导规范,其本质就是以基本法的形式将党的领导地位在法律上予以明确,是《宪法》中党的领导地位在国家安全工作中的具体体现。此外,《国防法》第21条规定:“中华人民共和国的武装力量受中国共产党领导。武装力量中的中国共产党组织依照中国共产党章程进行活动。”《宪法》第93条规定:“中央军事委员会实行主席负责制。”军事手段是维护国家安全的保底举措,强兵才能卫国,能战方能止战,强大的军事武装力量是国家安全的重要保障。军委主席负责制是《宪法》明确规定的我国军事制度的重要内容,是坚持党对人民军队绝对领导根本制度的最高实现形式^[6](P8)。从宪法和法律层面规定党对军事武装力量的领导权,对于建设中国特色社会主义国家安全法治、走中国特色国家安全道路发挥着决定性的保障作用。

(二) 国家安全委员会的设立为坚持党的绝对领导搭建了强有力的平台

中国国家安全法治建设坚持党的绝对领导,体现在设立党领导下的国家安全委员会,重构国家安全工作的权力配置和运行格局。党对国家安全工作的领导,需要一个有力抓手和平台。这个抓手和平台就是国家安全委员会。国家安全委员会作为兼具领导、咨询、协调三大功能的综合性机构,其主要职责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。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出设立国家安全委员会,完善国家安全体制和国家安全战略,确保国家安全。成立国家安全委员会是我们党对国家安全领导体制做出的重大战略安排,顺应了党对国家安全工作领导的实际需要,契合了中国国家安全法治建设的客观需求。由党中央决定国家安全委员会的设置,有利于发挥党总揽全局、协调各

方的领导核心作用,破除国家安全体制机制存在的障碍和弊端,统筹协调各领域、各方面和全过程,构建大安全格局,从而确保党在国家安全事务上把方向、管大局的统领性作用,为国家安全制度和国家安全治理提供根本政治保障。

作为党内机构的国家安全委员会自运转以来,将民主集中制原则全面贯彻于国家安全治理之中。国家安全委员会充分发挥顶层规划、统筹协调的重要作用,坚持推进国家安全体系和能力现代化,坚持以改革创新为动力,加强法治思维,构建系统完备、科学规范、运行有效的国家安全制度体系,提高运用科学技术维护国家安全的能力,不断增强塑造国家安全态势的能力^[1]。目前我国已初步构建起国家安全体系主体框架,形成了国家安全理论体系,完善了国家安全战略体系,建立了国家安全工作协调机制,解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多过去想办而没有办成的大事,国家安全工作得到全面加强,牢牢掌握了维护国家安全的全局性主动^[7]。地方党委还制定了《国家安全委员会工作规则》及《国家安全委员会办公室工作细则》,通过党内法规或规范性文件的方式,对国家安全委员会的组织和运行作出规范,构建起党委统筹揽总、部门各司其职、条块紧密结合、纵横联动推进的国家安全工作格局^[8];也有地方在省级机构改革时,将国家安全委员会办公室纳入省委工作机关序列,建立完善国家安全工作协调机制和跨部门会商机制^[9]。国家安全委员会作为党内机构在党的领导下开展工作,是独具中国特色的组织方式和运行机制。国家安全委员会的建立为坚持党中央对国家安全的集中统一领导,加强统筹协调搭建了一个强有力的平台,有效推动了国家安全法治建设。

(三) 党的绝对领导必须贯穿国家安全法治建设的全过程和各方面

党全面领导国家安全立法、执法、司法、法治监督等各环节。首先,党领导国家安全立法,着力构建完备的国家安全法律规范体系。新中国成立以来,中国共产党积极推进国家安全领域的立法。改革开放后,国家安全领域的法律规范体系快速发展,日臻完善。特别是党的十八大以来,国家安全立法模式从“零售立法”转向“批发立法”,系统化、体系化地制定调整国家安全关系的法律法规^[10](P63)。据不完全统计,与国家安全直接相关的法律有45部,直接相关的国家安全行政法规有60部,与国家安全治理有关的法律法规有200部^[11](P9)。目前,我国国家安全领域正逐步形成“涉国家安全的宪法条文+国家安全基本法+专门立法+散布于各法律中的相关规定”多层次体系性结构^[12](P90)的国家安全立法格局。

其次,各级党组织通过构建国家安全责任制,全方位推动国家安全法治实施和监督,将党的领导贯穿到国家安全法治实施和监督各环节。国家安全责任制是促进党领导加快形成高效的法治实施体系的重要机制。十九届中央国家安全委员会第一次会议审议通过的《党委(党组)国家安全责任制规定》,明确了各级党委(党组)维护国家安全的主体责任,要求各级党委(党组)加强对履行国家安全职责的督促检查,确保党中央关于国家安全工作的决策部署落到实处。

党对国家安全法治工作的绝对领导需要通过党的各级组织的集中统一领导来实现。强大且严密的组织体系是中国共产党领导国家安全工作的力量所在。党中央是大脑和中枢,各级党委(党组)确保党中央各项决策部署得以贯彻执行,党的基层组织是党肌体的“神经末梢”和战斗堡垒^[13](P87)。这种横向到边、纵向到底的组织体系,可以突破横向、纵向的分工界限,使中国共产党可以“如身使臂、如臂使指”地推进国家安全法治实施。各级党组织通过履行保证国家安全领域依法行政的责任,督促、支持、保障各级行政机关在法治轨道上开展国家安全领域执法,创新执法体制,规范执法程序,特别是针对行政调查、行政确认、行政许可、行政奖励、行政强制、行政处罚等国家安全具体行政行为中暴露出来的问题,责令行政机关改正,保证严格规范公正文明执法。各级党组织还负有支持国家安全领域公正司法的责任。支持人民法院、人民检察院依法独立行使审判权、检察权,完善国家安全司法管理体制和司法权力运行机制,坚决依法打击、惩戒危害国家安全的犯罪,坚决打击敌对势力的分裂、渗透、颠覆等犯罪行为;在党组织的统一协调下,加强司法机关与相关部门的合作,共同应对安全风险;引导司法机关加强对个案的研判,果断处置易诱发重大风险的敏感因素;进一步延伸司法职能,强化案前预防和案后补漏^[14],规范国

家安全司法行为,防范化解安全风险,确保人民群众在每一个涉及国家安全的司法案件中都能感受到公平正义。此外,各级领导干部特别是党委(党组)主要负责人具体行使维护国家安全的权力,是做好国家安全工作的“关键少数”。目前各地已建立党政“一把手”国家安全工作第一责任人制度,还有地区通过制定《防范化解重大风险重点任务责任分工》,使党组织内分工明确、权责清晰、协调有效,形成一套具体的国家安全管理网络。可以说,国家安全责任制的确立有效推动了国家安全法治的实施。

此外,国家安全责任制还是各级党组织加强国家安全法治监督体系的重要机制。中国共产党不仅是国家安全法治的实施者,更是监督者。国家安全责任制中有关督查考核制度及责任追究的内容,属于法治监督范畴。各级党组织在国家安全领域的监督,是贯穿全过程、各方面的监督,跨越了立法、执法、司法等环节。监督内容既包括国家安全体系的整体构建,又包括监督各环节的具体运行。通过建立健全国家安全责任制,构建有效的国家安全行政权力制约和监督体系,使国家安全执法行为于法有据、依法行使、依法制约,确保行政权力不越位、不错位、不缺位;同时,强化党对司法权运行的监督和对司法机关工作人员的监督,保持对司法腐败的高压态势,确保司法充分发挥效能,有效服务和保障国家安全。

坚持党对国家安全的绝对领导是我们党在治国理政过程中形成的优良传统和重要经验。在中国特色社会主义国家安全法治建设过程中,必须牢牢把握国家安全工作鲜明的政治属性,将坚持党对国家安全的绝对领导充分贯彻到国家安全法治建设各领域、各环节。

二、坚持以人民安全为宗旨

价值本位是国家安全体系建设的重要前提,规定着国家安全治理实践的性质。习近平总书记指出:“人民安全是国家安全的基石。”^[15]人民安全是国家安全的首要问题、中心问题,保障人民安全是我国国家安全工作的最高价值追求。在总体国家安全观指导下,我国将“以人民安全为宗旨”作为中国特色社会主义国家安全法治建设的价值本位。首先,强调人民安全的宗旨地位,体现了中国共产党以人为本的治国理念,根植于人民利益高于一切和全心全意为人民服务的社会主义政治理想和政治价值^[16],凸显了人民群众在国家安全体系中的主体地位。早在2014年召开的中央国家安全委员会第一次会议上,习近平总书记就首次提出总体国家安全观,在说明国家安全主要构成要素的地位和关系时,将人民安全置于国家安全的其他要素之前。这样的顺序安排体现了人民安全相较于其它安全的优先地位。其次,总体国家安全观下的11大安全类型并不包括人民安全,这说明人民安全并非一个具体领域,而是体现在各领域之中,各领域安全本质上都是该领域的人民安全^[17](P24)。再次,总体国家安全观包含诸多安全价值目标,人民是各类安全价值目标的主体,贯穿整个国家安全价值目标体系之中,其他各类安全最终统一于人民安全。因此,将以人民安全为宗旨作为国家安全法治建设的价值本位,不仅为国家安全法治建设明确了方向,而且为国家安全法治建设中的各种价值找到了结合点。

国家的安全状态和保障能力与人民群众的安全需求能否得到有效满足,是国家安全领域的基本矛盾^[10](P3),国家所有的安全工作都围绕这一基本矛盾展开。人民安全是衡量一个主权国家现实安全状态的重要指标,所有安全问题都由人民来感受、决定和评价,国家安全任何方面发生变化都会对人民产生直接影响。中国在国家安全法治建设过程中,始终将保障人民安全作为维护国家安全的重要任务,把安民利民作为第一选择,全方位提升保障人民安全的层次和水平。《国家安全法》第1条在立法宗旨中强调:“保护人民的根本利益”;第2条在对国家安全概念做出界定时,将人民福祉作为国家安全的重大利益;第3条规定:“国家安全工作应当坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨。”可以说,以人民安全为宗旨是我国国家安全法治建设的鲜明中国特色。因此必须秉承国家安全一切为了人民、一切依靠人民的理念,并将其贯彻落实于国家安全法治建设各环节。

(一) 国家安全法治建设坚持国家安全一切为了人民的理念

中国国家安全法治建设坚持一切为了人民的理念,既是中国共产党全心全意为人民服务的宗旨在

国家安全法治领域的具体化,又彰显了我国人民当家作主的国家性质。首先,坚持国家安全一切为了人民是我们党运用马克思主义群众史观和中国共产党群众观点,认识和分析国家安全形势的智慧结晶,体现了中国共产党全心全意为人民服务的根本宗旨和以人为本的执政理念。中国共产党执政的合法性从价值维度来看,源于对人民利益、人民安全的维护。人民群众是历史的创造者,是推动社会进步的根本力量,唯有保障人民群众根本利益安全,才能为人民推动社会发展提供坚实保障,激发出蕴藏在人民中的强大力量,进而巩固党的执政地位。相反,若人民安全得不到保障,不仅党会失去人民的拥护和支持,国家也会失去赖以巩固的基础。民心是最大的政治,民安是最大的责任。因此,我们党始终把人民安全放在第一位,将实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,着力解决人民群众反映强烈的安全问题,使人民群众的生命财产安全和生存发展安全得到保障,安全感和幸福感不断提升。

其次,坚持国家安全一切为了人民是人民当家作主国家性质的本质要求,体现了社会主义国家政权的民主本质。中国特色社会主义国家安全法治建设始终贯彻国家安全一切为了人民的理念,不仅《宪法》对保障人民利益、公民基本权利有明确且丰富的规定,各部门法也充分体现了人民安全理念。《宪法》第1条第1款规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”该法第2条第1款规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”《宪法》关于国家性质的规定是维护人民安全的政治保证。国家政权的基本功能,首先是维护人民当家作主的权利和保护人民的利益,这是一条不可撼动的社会主义原则,也是中国特色社会主义最基本的信念和价值^[18]。只有人民的安全得到充分保证,人民民主专政的政权安全才能得以巩固,两者具有同一性。《宪法》不仅保护全体人民的根本利益,还重视保障公民个体的基本权利、合法权益,这在《宪法》第二章中专章做出了规定。此外,各部门法的制定和修改也体现了国家安全一切为了人民:如《刑法》第1条将保护人民作为刑法的立法宗旨之一;《民法典》编纂体现了以人民为中心,对人民生命健康、财产安全、交易便利、生活幸福、人格尊严等各方面权利进行平等保护;《行政处罚法》《行政诉讼法》等行政法律规定公权力机关不得对公民的合法权益进行侵犯,等等。

多年来,我国高度重视运用法治手段保障人民安全,采取一系列积极主动的防范和应对措施。如近年来一些海外国家局势动荡,我国及时启动海外应急救援机制,组织协调撤侨等事宜;新冠肺炎疫情发生后,习近平总书记多次强调要坚持依法科学有序防控,国家严格执行疫情防控相关法律法规,完善重大疫情防控救治体系,在法治轨道上统筹推进各项防控工作,有效维护了人民生命健康;党和国家大力推进平安中国建设,建立立体化、法治化、专业化、智能化的全方位安全屏障^[19](P14);党中央、国务院完善和落实安全生产责任制,加快建立健全安全生产责任和管理制度体系、隐患排查治理和风险控制体系,有效遏制了重特大安全事故的发生^[20]。新形势下保障人民安全面临更多严峻挑战,威胁人民安全的传统风险和非传统风险交织叠加,事故发生频率、概率及危害都较以往显著增加^[21](P87),这就更加需要坚持一切为了人民的理念,把人民安全作为法治保障的重中之重。

(二) 国家安全法治建设坚持国家安全一切依靠人民的理念

以人民安全为宗旨意味着公民在依法享有安全保障权利的同时,还应依法履行与其能力相适应的维护国家安全的义务,做到国家安全为人人,人人服务于国家安全。有西方学者指出,西方现代安全存在一种典型的病态症状——家长式作风,即提升了公权力机关及其工作人员的专业知识和权威,使其在规划和确定安全实践方面处于头等重要地位,专业官僚机关获得优先特权,但与此同时人民主权却未得到尊崇,人民无法有效参与国家安全治理。而官僚机关这种专业优先权可能会带有偏见、片面且自利,这会使公众对政府权威的尊重和信任程度下降,但对其期望值同时提高^[22](P216-234)。历史和实践多次证明,人民中蕴藏着维护国家安全的不竭动力,维护国家安全的根基在人民,力量在人民,人民应当且必须成为国家安全体系的重要主体。

中国国家安全法治建设坚持国家安全一切依靠人民的理念,首先体现在坚持民主立法原则,在国家安全立法过程中广泛听取人民群众意见,回应人民群众期待,使国家安全法律的制定汇集民智、民意、民声,破除国家安全法律的神秘感与距离感。同时,国家安全法治建设坚持专门工作与群众路线相结合,在依靠专门国家安全执法队伍的同时,还充分调动人民群众的主动性、积极性、创造性,打造全民参与的大安全格局,筑牢国家安全的人民防线。中国国家安全法治建设过程中始终强调依靠人民维护国家安全。《宪法》第54条规定:“中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务,不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为。”《宪法》中公民维护祖国安全的义务在《国家安全法》中转化为维护国家安全的义务。《国家安全法》第9条规定了“专门工作与群众路线相结合”;第11条规定:“中华人民共和国公民、一切国家机关和武装力量、各政党和各人民团体、企业事业组织和其他社会组织,都有维护国家安全的责任和义务。中国的主权和领土完整不容侵犯和分割。维护国家主权、统一和领土完整是包括港澳同胞和台湾同胞在内的全中国人民的共同义务”;第77条列举了七大类公民和组织应当履行的维护国家安全的义务。在我国,维护国家安全的个人主体包括含港澳台同胞在内的每一个中国人,其法理在于国家安全关涉每个个体的切身利益和公共利益。

此外,国家亦通过嘉奖、教育等方式,形成对公民维护国家安全的正向引导和激励。如《国家安全法》第12条规定:“国家对在维护国家安全工作中作出突出贡献的个人和组织给予表彰和奖励”;第14条规定:“每年4月15日为全民国家安全教育日”。通过行政奖励等正向激励,以及国家安全教育法定化制度,增强全民国家安全意识,调动起全社会维护国家安全的积极性。

同时,国家尊重人民群众的首创精神,提出坚持和发展新时代的“枫桥经验”,正确处理好人民内部矛盾,构建基层社会善治新体系,打造矛盾风险防控新模式,激发基层社会治理新动能,把矛盾化解在基层。此外,习近平总书记还要求加强国家安全干部队伍建设,加强国家安全战线党的建设,坚持以政治建设为统领,打造坚不可摧的国家安全干部队伍^[1]。通过专业队伍和群众路线相结合,凝聚起维护国家安全的强大合力,从而夯实国家安全的群众基础,营造全民支持和配合国家安全工作的良好局面。

中国国家安全法治建设坚持以人民安全为宗旨的价值本位,既是党的根本宗旨在国家安全领域的彰显,又是《宪法》规定的国家性质的本质要求。因此应既坚持以人民为中心明确国家安全目标,着眼于使人民安全和利益得到真正实现和有效维护,又坚持依法发挥人民群众维护国家安全的主体作用,走中国特色维护国家安全的群众路线。

三、坚持以总体国家安全观为指导

新中国成立以来,我国国家安全观经历了从传统国家安全观、转型国家安全观到总体国家安全观的转变^[23](P25)。2014年,习近平总书记首提总体国家安全观,并在不同场合多次深入阐述,丰富拓展了其内涵。总体国家安全观是习近平总书记面对世情、国情、党情深刻变化提出的关于国家安全的综合观念,体现了中国共产党对当前国内国际安全局势的总体认知和精准判断,是中国国家安全法治建设的重要指导思想,体现了鲜明的中国特色。总体国家安全观直面如何解决大国发展面临的安全共性问题与中华民族伟大复兴关键阶段面临的特殊安全问题^[24](P19),准确把握了新时代中国国家安全形势的新特点、新趋势,客观反映了当代中国的利益诉求,是重大的理论创新,也是当代中国对世界的重大理论贡献。

总体国家安全观具有综合性、基础性、开放性、辩证性的特点,以一种宏观统筹思维将各领域各类型安全进行一体化分析,涉及领域更加全面。《国家安全法》在第2条中首次明确了总体国家安全观视角下国家安全的核心内涵,并在第二章专章规定了10余项维护国家安全的任务。这一不完全列举强调了总体国家安全观指导下国家安全领域的广泛性,意在构建集全方位安全于一体的国家安全体系。《国家安全法》第3条指出:“国家安全工作应当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,维护各领域国家安全,构建国家安全体系,走中国特色国家安全道路。”这一条款首先明确了总体国家安全观是开展国家安全工作必须坚持的指导思想,接着阐明总体国家安全观的五大要素,即所构建的体系是五位一体。这个体系架构从宏观层面表明总体国家安全观的重要内容,反映了国家安全的整体性及其内在逻辑关系,也以基本法形式表明中国国家安全法治建设的基本内容和基本途径。在五位一体的体系架构中,政治安全处在首要位置,是国家安全的核心及最根本的象征,其他各领域安全的维系均以政治安全为前提条件。如果政治安全防线失守,我国就会丧失发展的主动性和自主权,只有政治安全获得保证,才能进一步谋求其他领域的安全。《国家安全法》在第二章“维护国家安全的任务”中,首先在第15条规定维护政治安全的任务,将维护中国共产党的执政地位和维护中国特色社会主义制度作为保障政治安全的首要任务,将发展社会主义民主政治、健全社会主义法治、强化权力运行制约和监督机制、保障人民当家作主的各项权利作为保障政治安全的重点任务,依法防范、制止和惩治危害政治安全的行为^[21](P82-85)。根据该法第15条的规定,国家依法防范打击各种渗透破坏活动,维护意识形态安全,深化反恐斗争,打击邪教组织及其活动,依法保障“一国两制”实践等,为保障政治安全提供了有力法治保障。

总体国家安全观具有现实主义安全观、新自由主义安全观、建构主义安全观等西方国家安全理念无法比拟的优势,实现了质的超越:一是从起点上超越了新旧二元对立,避免落入“修昔底德陷阱”;二是从内涵上将发展与安全统筹起来,超越了世界和平意义上的安全;三是从原则上确立了“分享一包容一可持续”的安全文明新原则^[25](P8),突破了单打独斗的旧原则。因此,总体国家安全观是全面系统的新型安全观,蕴涵着中国特色的国家安全价值理念、工作思路和机制路径^[26](P5)。

总体国家安全观有着重要的法治实践价值。中国国家安全法治建设,正是以总体国家安全观为指导,国家安全立法、执法、司法、法治监督等各领域,均以总体国家安全观作为行动指南。在某种意义上可以说,中国国家安全法治建设是总体国家安全观的具体化、法治化、体系化。因此,坚持以总体国家安全观为指导是中国国家安全法治建设又一鲜明中国特色。

习近平总书记指出,各地区各部门要贯彻总体国家安全观,准确把握我国国家安全形势变化新特点新趋势,坚持既重视外部安全又重视内部安全、既重视国土安全又重视国民安全、既重视传统安全又重视非传统安全、既重视发展问题又重视安全问题、既重视自身安全又重视共同安全,切实做好国家安全各项工作^[27]。这五对关系实际上是构建国家安全体系的五组支架,构成了多层次、多类型、多领域的国家安全体系总体框架^[28](P27),并极为精辟地揭示了国家安全的内在逻辑。总体国家安全观视角下的国家安全是一个系统的、不可分割的安全体系,各要素之间相互联系、相互影响。因此,中国国家安全法治建设的全过程、各方面,均强调着重处理好这五对关系:

一是强调统筹外部安全与内部安全的关系。当今各类安全威胁的跨国性更加突出,安全问题可能发生在任何时间、任何地点,不受边界的限制。西方资本主义国家多是以外部威胁来界定国家安全状态,其中最具代表性的就是美国,其以外部是否存在挑战者作为界定本国安全的首要条件^[29](P64)。而总体国家安全观将内部安全与外部安全作为国家安全两个不可分割的重要部分,超越了二者截然分开的片面思想。事实上,我国面临的安全风险既包括国内政治、经济、意识形态、科技、社会等领域的风险,也包括外部政治围堵、经济施压、文化渗透、军事封锁等风险。内部安全风险与外部安全威胁之间相互渗透、叠加、传导,在一定条件下还会发生联动效应,危害尤重。有鉴于此,中国国家安全法治建设必须重视统筹兼顾内外安全,防范化解双重风险,塑造有利的内外态势。《国家安全法》第2条在界定国家安全概念时,明确国家安全包含“不受内外威胁的状态”;第6条亦将国际、国内安全形势作为制定国家安全战略、指导国家安全工作的重要参考指标。除《国家安全法》外,我国还出台了《反间谍法》《国家情报法》《国防法》《反分裂国家法》《反恐怖主义法》《网络安全法》等一系列涉及国家安全重要领域的法律法规,并通过国家安全执法活动及国家安全司法活动,将国内国际两个大局统一到中国特色社会主义国家安

全法治建设之中,从而突破了内部安全与外部安全之间的隔阂与壁垒。

二是强调统筹国土安全与国民安全的关系。我国高度重视通过完善国土安全法律体系,依法维护国土安全。《国家安全法》第17条规定:“国家加强边防、海防和空防建设,采取一切必要的防卫和管控措施,保卫领陆、内水、领海和领空安全,维护国家领土主权和海洋权益。”为新时期维护国土安全提供了基本法律依据。2005年通过的《反分裂国家法》,为依法遏制“台独”分裂活动提供了坚实法治保障,向全世界展示了中国应对“台独”分裂活动、促进国家复归统一的决心和信心。2020年全国人大常委会通过《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》,在香港设立维护国家安全委员会、国家安全事务顾问、驻港国家安全公署等机构,对四类安全犯罪的罪行及处罚作出规定,堵住了香港维护国家安全的制度漏洞,维护了“一国两制”原则底线,为有序惩治危害国家安全的犯罪分子、维护香港繁荣稳定提供了明确的法律依据。同时,国民安全是国家安全的牢固根基。国民的安全感、归属感越强,国家安全就越有保障。中国国家安全法治建设坚持人民主体地位,毫不动摇地维护人民群众的生命安全和身体健康。2015年第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过了《反恐怖主义法》,以有力打击区域性、大规模暴力恐怖活动,保护人民群众生命财产安全。我国于2014年修订的《安全生产法》,强调完善和落实安全生产责任制,推动全国安全生产形势总体稳定好转,事故总量、死亡人数、重特重大事故大幅下降。在经济全球化大背景下,我国加快构建海外安全保障机制和风险预警防范体系,维护海外同胞安全。此外,党和政府着眼人民群众的身体健康,将“健康中国”上升为国家战略,深入开展爱国卫生运动,制定或修订了《环境保护法》《食品安全法》《传染病防治法》等专门法律,特别是新冠肺炎疫情发生后,各级党委、政府坚持依法防控,切实把人民群众的身体健康放在优先保障地位。同时,我国还加强社会治安防控体系建设,健全社会心理服务体系和危机干预机制,严防极端案件事件发生,建设更高水平的“平安中国”,切实保障国民安全。通过国家安全法治建设,我国统筹维护国土安全与国民安全能力和水平得到极大提高。

三是强调统筹传统安全与非传统安全的关系。当前我国“国家安全”概念总体更新,范围总体增容,总体控制难度增大,“安全”的综合性、全域性特征更加突出。除传统安全威胁外,非传统安全威胁不断上升。两者彼此联系、影响、交织、渗透,并在一定条件下相互转化。传统安全威胁处置不力可能引发经济、贸易、科技等非传统安全领域的风险,非传统安全威胁处置不力可能引发政治、外交、军事等传统安全领域的问题,甚至加剧地缘竞争和战略对抗。对此,习近平总书记强调:“坚持统筹推进各领域安全,统筹应对传统安全和非传统安全,发挥国家安全工作协调机制作用,用好国家安全政策工具箱。”^[1]中国在国家安全法治建设过程中,逐步构建起兼顾传统安全与非传统安全的国家安全法律体系。除在《国家安全法》中原则性规定国家安全工作应统筹传统安全和非传统安全外,我国还制定或修订了《反间谍法》《国家情报法》《保守国家秘密法》等维护政治安全的法律,《反分裂国家法》《出境入境管理法》《领海及毗连区法》等维护国土安全的法律,《国防法》《兵役法》《人民防空法》等维护军事安全的法律,为防范化解传统安全威胁提供有力法律规范保障;制定或修订了《反垄断法》《反洗钱法》等维护国家经济安全的法律,《反恐怖主义法》《突发事件应对法》等维护社会安全和公共安全的法律,《网络安全法》《电子签名法》《密码法》等维护网络、信息安全的法律,《环境保护法》《矿产资源法》等维护生态安全、资源安全的法律,《核安全法》《民用核设施安全监督管理条例》等维护核安全的法律法规。在新冠肺炎疫情暴发后,我国加快了《生物安全法》的制定出台进程。由此可见,中国国家安全法治建设强调多管齐下、综合施策,协调推进传统安全与非传统安全的治理。

四是强调统筹发展与安全的关系。发展与安全是现代中国国家战略体系中两个重大战略目标,两者构成相辅相成的辩证关系^[30](P5-7)。这一辩证关系无论是在人类社会一般发展阶段,还是在中国特色社会主义进入新时代这一新的历史阶段,都具有普遍性。习近平总书记强调,既通过发展提升国家安全实力,又深入推进国家安全思路、体制、手段创新,营造有利于经济社会发展的安全环境^[1]。安全是发

展的前提和条件。当前国家安全面临的风险隐患之多史无前例。如果安全保障跟不上,新时代一系列发展目标就无从实现。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视国家安全工作,加快了国家安全法律体系建设进程,为维护国家安全、核心利益和重大利益提供了有力的法制保障;设立国家安全委员会,使权力设置与运行格局由分散型向集中式转变;将维护国家安全的责任主体进一步扩大至党、政、军、民、社会共同参与;完善立体化社会治安防控体系,注意从源头上排查化解矛盾纠纷;加大对维护国家安全所需物质、技术、装备、人才、法律、机制等保障方面的能力建设,从而为国家发展营造良好的安全环境。发展是安全的基础和目的,通过发展可以扩大社会物质财富总量,为保障国家安全提供坚实物质基础。只有物质财富充分涌流,国家安全才有保障。我国不仅在《宪法》中明确了国家的基本经济制度和基本分配制度,还制定了《反不正当竞争法》《外商投资法》《消费者权益保护法》《银行业监督管理法》《证券法》等经济类法律,为协调经济运行提供法治保障。目前《军民融合发展法》已被列入全国人大立法规划,旨在通过法治深化军民融合战略,打破国防建设与经济发展二元分离结构,促进富国与强军相统一,形成发展与安全协调推进的态势。近期在外部环境不稳定性、不确定性增加的情况下,中央提出要充分发挥国内超大规模市场优势,逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这既为发展融入了安全元素,也为安全提供了持久可靠的发展基础。

五是强调统筹自身安全与共同安全的关系。当前,全球命运与共、休戚相关,各国之间的利益相互交融,依赖日益加深,自身安全与共同安全紧密相联。安全问题的联动性、跨国性、多样性更加突出,新冠肺炎疫情、气候变化、网络安全等诸多安全问题需要世界各国携手应对,任何国家都不可能独自保留安全“孤岛”。构建人类命运共同体有很强的现实针对性,是解决当前及今后全球性问题的必然选择。人类命运共同体的理念蕴涵着全球共治、共商共建共享、互利共赢、包容互鉴等国际法理念^[31](P6-8)。中国国家安全法治建设,既重视维护自身安全,又重视维护共同安全,始终高举合作、创新、法治、共赢的旗帜,推动树立共同、综合、合作、可持续的全球安全观^[1],打造人类命运共同体,推动各方朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行。中国始终在国际重大问题上发挥负责任大国作用,不仅在处理朝核、叙利亚等地区热点问题和恐怖主义、气候变化等全球性问题上发挥建设性作用,还在“一带一路”倡议、金砖银行和亚洲基础设施投资银行以及支持联合国、WTO、世界知识产权组织等方面尽到最大责任。上海合作组织、中国—东盟自由贸易区等成熟的合作体制进一步发展,《区域全面经济伙伴关系协定》谈判有序推进,丝路基金、新发展银行等区域性开发机构相继建立、运作顺畅,中国起到了重要支撑作用。特别是面对新冠肺炎疫情全球大流行,中国主动分享经验、共享信息、开展合作,支持世卫组织、二十国集团等有关国家和地区组织发挥作用,积极凝聚全球抗疫合力。中国通过在国际协议和国际机制领域富有活力和成效的工作,积极构建新型国际关系和全球治理体系,有力推动了人类命运共同体的构建,在维护本国自身安全的基础上,促进了共同安全,实现了合作共赢。

综上所述,总体国家安全观是中国国家安全法治建设的指导思想,体现了显著的中国特色。贯彻落实总体国家安全观,使我国国家安全法治建设打破以往国家安全理念与实践在不同领域之间的壁垒和局限,避免了就事论事、彼此羁绊、存盲留白的弊端^[32](P5),实现了国家安全法治建设在顶层设计上的系统性、协调性,从而在错综复杂、剧烈变动的现实面前,牢牢掌握维护国家安全的战略主动权。

四、结 语

中国国家安全法治建设一方面体现了我国国家安全法治建设模式区别于西方国家安全法治的本质特点和具体做法,具有独特性;另一方面反映出我国立足于社会主义国家性质和本国现实国情,对国家安全法治建设模式进行改善和优化,具有优越性。新时代做好国家安全工作一项重要任务是积极向世界宣传我国国家安全的理念、价值、主张等。通过阐述中国国家安全法治建设的独特性与优越性,向世

界彰显中国特色社会主义国家安全法治道路的生机、活力和优势,从而争取更多国家的认同与支持,以使我国赢得更多战略主动。本文仅对中国国家安全法治建设的领导力量、价值本位和指导思想这三个最主要的特色进行描述性和解释性探讨,中国国家安全法治建设的其他诸多特色还有待进一步研究。

参考文献

- [1] 习近平在中央政治局第二十六次集体学习时强调 坚持系统思维构建大安全格局 为建设社会主义现代化国家提供坚强保障. 人民日报, 2020-12-13.
- [2] 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明//中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编. 北京: 人民出版社, 2014.
- [3] 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. 人民日报, 2017-10-28.
- [4] 陈耿, 雷金合. 党的领导是中国特色社会主义最本质特征. 解放军报, 2017-12-11.
- [5] 杨宗科. 论《国家安全法》的基本法律属性. 比较法研究, 2019, (4).
- [6] 孙建国. 坚定不移走中国特色国家安全道路. 国际问题研究, 2015, (2).
- [7] 习近平在十九届中央国家安全委员会第一次会议上强调 全面贯彻落实总体国家安全观 开创新时代国家安全工作新局面 李克强调栗战书出席. 人民日报, 2018-04-18.
- [8] 车俊. 深入践行总体国家安全观 为高水平全面建成小康社会提供坚强保障. 人民日报, 2020-04-15.
- [9] 陈求发. 坚定不移贯彻落实总体国家安全观 全面履行维护国家安全的职责使命. 人民日报, 2019-04-17.
- [10] 杨宗科. 国家安全法治保障述论. 北京: 知识产权出版社, 2019.
- [11] 李竹, 肖君拥. 国家安全法学. 北京: 法律出版社, 2019.
- [12] 周叶中, 庞远福. 论国家安全法: 模式、体系与原则. 四川师范大学学报(社会科学版), 2016, (3).
- [13] 李红. 探析中国特色社会主义社会治理之路. 科学社会主义, 2019, (4).
- [14] 方略. “总体国家安全观”下的司法视野. 人民法院报, 2014-04-22.
- [15] 习近平主持专家学者座谈会强调 构建起强大的公共卫生体系 为维护人民健康提供有力保障 李克强王沪宁出席. 人民日报, 2020-06-03.
- [16] 《法制日报》评论员. “人民安全”高于一切. 法制日报, 2017-04-15.
- [17] 郭强. 人民安全是国家安全的核心. 科学社会主义, 2014, (2).
- [18] 莫纪宏. 构建“以人民安全为宗旨”的国家安全法治体系. 检察日报, 2017-04-15.
- [19] 孙东方. 新时代中国共产党维护国家安全的重大举措及启示. 中国井冈山干部学院学报, 2020, (5).
- [20] 郭声琨. 建设更高水平的平安中国. 人民日报, 2020-12-02.
- [21] 郑淑娜. 《中华人民共和国国家安全法》导读及释义. 北京: 中国民主法制出版社, 2016.
- [22] 伊恩·伍德, 尼尔·沃克. 安全的文明化. 张熹珂、任勇译. 北京: 中央编译出版社, 2019.
- [23] 钟开斌. 中国国家安全观的历史演进与战略选择. 中国软科学, 2018, (10).
- [24] 陈文清. 牢固树立总体国家安全观在新时代国家安全工作中的指导地位. 求是, 2019, (8).
- [25] 王义桅. 全球化时代的大国安全观——中国的安全文明及其对西方的超越. 人民论坛·学术前沿, 2014, (11).
- [26] 马振超. 总体国家安全观: 开创中国特色国家安全道路的指导思想. 行政论坛, 2018, (4).
- [27] 习近平在中共中央政治局第十四次集体学习时强调 切实维护国家安全和社会安定 为实现奋斗目标营造良好社会环境. 人民日报, 2014-04-27.
- [28] 全国干部培训教材编审指导委员会. 全面践行总体国家安全观. 北京: 人民出版社, 党建读物出版社, 2019.
- [29] 钟飞腾. 发展型安全: 中国崛起与秩序重构. 北京: 中国社会科学出版社, 2017.
- [30] 周叶中, 任澎. 新时代我国发展与安全的关系辨析. 江苏行政学院学报, 2020, (5).
- [31] 马忠法. 构建人类命运共同体理念的演进及其蕴含的国际法思想. 辽宁师范大学学报(社会科学版), 2020, (4).
- [32] 高祖贵. 以总体国家安全观指引中国特色国家安全道路. 科学社会主义, 2015, (2).

On the Main Characteristics of the Construction Of Rule of Law for China's National Security

Zhou Yezhong, Ren Peng (Wuhan University)

Abstract The construction of rule of law for national security is an important link in adhering to the national security road with Chinese characteristics. There are three major characteristics in the construction of rule of law for national security in China. First of all, we will adhere to the party's absolute leadership over rule of law for national security as the fundamental guarantee, which is reflected in the leadership of the Communist Party of China in the national security system and legislation, law enforcement, justice, and supervision of rule of law in national security. Secondly, we will adhere to the people's security as the purpose of value standard, and thoroughly implement the concept that everything of national security is for the people and by the people. The third is to adhere to a holistic view of national security as the guidance, and run through the whole process and all aspects in the construction of the rule of law for socialist national security with Chinese characteristics.

Key words rule of law for national security; national security road with Chinese characteristics; the leadership of the Communist Party of China; people's security; a holistic view of national security; Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for New Era

■ 收稿日期 2021-03-09

■ 作者简介 周叶中,法学博士,武汉大学法学院教授、博士生导师,武汉大学副校长;湖北 武汉 430072;
任 澎,武汉大学法学院博士研究生。

■ 责任编辑 李 媛