

人大国发院系列报告

专题研究报告

2014 年 1 月 总第 12 期

(世界经济与政治系列报告 WEP201402)

成立国家安全委员会对完善中国国家安全决策机制的作用

徐正源 (中国人民大学国家发展与战略研究院、国际关系学院)



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由纪宝成教授担任名誉院长兼学术委员会主任，陈雨露校长担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

摘要

刚刚结束的中国共产党第十八届三中全会做出了建立国家安全委员会、完善国家安全体制的决定，这是中国在当前复杂国际安全形势下维护国家安全利益的战略性举措。现有中国国家安全决策机制存在着部门间条块分割严重、协调能力薄弱、决策咨询效率低下的突出问题。即将成立的国家安全委员会将在国家安全情报统管、国家安全战略设计与抉择、国家安全决策实施和协调、以及国家安全决策的反馈和修正中发挥关键作用。在国家安全委员会未来的机制设计中，需注意对内与对外职能的平衡、国家安全战略制定和国家安全危机管理的平衡以及加强相关机制法制建设的问题。

关键词：国家安全委员会 国家安全 决策机制

刚刚结束的中国共产党第十八届三中全会的会议公报明确宣布：“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”¹。在当前国际危机频仍、周边安全事态复杂、中国海外利益空前凸显、国家安全面临威胁增多的形势下，应运而生的国家安全委员会将对完善中国的国家安全决策机制产生战略性和全局性的影响。

一、现有国家安全决策机制的构成及局限

（一）现有国家安全决策机制的构成

中国国家安全决策机制是随着新中国国家体制的建立而产生的。在以毛泽东为核心的第一代新中国领导人的领导下，国家安全决策机制正式创建。在建国后至上世纪70年代中期这段时期内，新中国面临的国际安全环境较为恶劣，遭遇的周边危机较多，因此国家安全决策机制从一开始就凸显出危机处理的功能，其发展也受到危机的不断推动，而常规性国家安全决策的机制化程度则比较低。

自改革开放以来，随着中国国际交往的增多，中国政府需要处理的安全和外交事务日益庞杂，所涉及的利益主体和决策部门也逐渐多元化，中国安全和外交“决策程序正由纵向的权威，即由一个领导人主导、以下逐级管理并形成一整套统一政策的权威转变为一种横向的权威，即处理由多个权力中心代表的多种特殊利益并最终形成一致性程度相对稍低的政策的权威。”² 在这种情况下，中国国家安全决策机制进入了迅速的机制化发展阶段，其情报搜集功能、咨询设计功能、抉择拍板功能和协调实施功能日益完备，各参与系统也日益呈现出专业化和多元化的特征。

中国现行国家安全决策机制主要由党、政、军三大领域的相关机构组成。具体说，国家安全决策的抉择拍板机构是中央国家安全领导

¹ 中国共产党十八届三中全会公报发布(全文)：见新华网：

http://news.xinhuanet.com/house/suzhou/2013-11-12/c_118113773.htm，2013年11月12日。

² Quansheng Zhao, *Interpreting Chinese Foreign Policy: The Micro-Macro Approach*, Oxford University Press, HK, 1996, p81.

小组及其下属的中央国家安全领导小组办公室。党务领域的决策参与机构主要包括中央政法委员会及其办公室、中共中央对外联络部（以下称“中联部”）；行政领域中则包括外交部、国家安全部、公安部、商务部、国务院台湾事务办公室（以下称“国台办”）、国务院港澳事务办公室（以下称“港澳办”）、国务院侨务办公室（以下称“国侨办”）和工业和信息化部国防科学技术工业局（以下称“国防科工局”）、新华社等；而军事领域的国家安全决策相关机构则主要指中共中央革命军事委员会（以下称“中央军委”）下辖的解放军总参谋部（以下称“总参”）、总装备部（以下称“总装”）总政治部（以下称“总政”）、军事科学院和国防大学等。这些机构各自发挥着情报收集和分析、咨询和设计、抉择和拍板、协调和监督等功能，由此可划分为四个系统，即情报系统、咨询系统、抉择系统和协调系统。这四个系统相互合作、相互协调，形成中国国家安全决策机制，为最高领导层相关决策提供服务。

中国的国家安全决策机制是在中国共产党领导下的党务、行政、军事三大领域的相关机构共同参与的机制。按照宪法的规定，国家必须坚持中国共产党的领导，因而国家安全决策机制也要接受党的一元化领导，而党的中央领导机构在国家安全决策机制中居于抉择系统。

具体说，抉择系统主要包括党的领导核心（即最高领导人）、党的核心领导集体、中央政治局、中央政治局常委会和中央军委。中央政治局是正式的决策机构，但由于中央政治局委员人数较多，并含有部分地方省市的领导，随时进行集体政策协商和决策较为困难。所以，通常政治局只对极为重要的国家安全问题进行集体性的协商和决策，而重要程度相对较低的国家安全问题则由中央政治局常务委员会具体行使决策权，因而政治局常委会在国家安全决策机制中事实上属于最高决策机构。根据政治局常委会的分工，一般会指定最高领导人担任中央国家安全领导小组的组长，其他有关单位的负责人则担任小组的成员。在具体操作中，中央国家安全领导小组事实上成为了国家安全决策的抉择拍板机构。此外，由于重大的国家安全问题大多涉及国防和军事，而且最高领导人也经常兼任中央军委主席，所以中央军委实际也是参加国家安全决策的重要机构。

中国国家安全决策机制的情报系统主要包括国务院下辖的外交部、公安部、国家安全部、国台办、国侨办、港澳办、新华社；中央军委下辖的总参二部、总参三部、总政联络部，以及党务领域的中联

部。这些机构在中央国家安全领导小组及其办公室的协调下开展工作。外交部主要通过其向世界各国派出的使领馆人员进行情报收集和分析工作，并将这些信息形成报告，呈阅国家领导人，并向中央外事领导小组和中央国家安全领导小组直接汇报工作，从而对国家领导人有关国际形势的看法产生着极其重要和直接的影响。国家安全部的情报收集范围针对国内和国外两条战线的国家安全重大问题，而公安部则主要承担国内治安和反恐方面的情报搜集。新华社是当前中国官方指定的最权威、最具影响力的新闻机构，其庞大的记者网络也兼具情报收集功能。国台办、国侨办、港澳办则是各自业务领域相关国家安全情报的重要搜集者。中央军委下辖的总参二部和总参三部是解放军领域中主要的情报机构。总政联络部也有国家安全情报的搜集功能。中联部作为党务领域的机构，也通过其外派机构进行国家安全方面的情报收集工作。

中国国家安全决策机制的咨询系统包括党务口的中联部；行政口的外交部、国家安全部、公安部、商务部、国台办、港澳办、国侨办、国防科工局等；以及中央军委下辖的总参、总装、国防大学、军事科学院等。这些机构自身或其附属的科研单位发挥着咨询研究的功能，负责向最高领导人就特定的国家安全问题递交分析报告，并提出各自的政策建议。此外，目前其他一些科研机构，如中国社会科学院、国务院发展研究中心、各大学的国际政治和国家安全领域的研究人员和国际问题专家也都通过参加座谈会、学术研讨会、发表文章等方式起到对相关部门甚至中央领导人的决策咨询作用。

中央国家安全领导小组是国家安全决策机制的协调系统和决策参与系统，发挥着协调功能和决策参与的功能。领导小组是中国一项独特的体制创建，其成立的宗旨是在解决某些重大决策问题或处理新情况、新问题时，能够起到综合领导有关各部门、各单位、各地方决策工作的作用，³ 人员多由本领域的党、政、军相关各部级单位的负责人组成。中央国家安全领导小组成立于2000年，是协调中国党务、行政、军事领域国家安全事务的总口子，在国家安全决策方面对中央和国务院起参谋部的作用。⁴ 中央国家安全领导小组的协调功能主要

3 谢庆奎、燕继荣、赵成根著：《中国政府体制分析》，中国广播电视出版社，北京，1995年，第220—222页。

4 丁雪松：《中国第一位女大使丁雪松回忆录》，江苏人民出版社，南京，2000年，第67页。

包括两方面，一是协调党、政、军各领域国家安全事务相关机构的工作；二是协调情报系统和咨询系统的配合。由于该小组也会通过召开会议以协调各方意见，会上形成的政策建议有时会直接成为政策成果，所以，该领导小组事实上起到决策参与的作用，是中国国家安全决策机制的抉择拍板系统。

中央国家安全领导小组办公室也于2000年成立，与中央外事领导小组办公室是一个机构，两块牌子。中央外办成立于1958年，是当时“统管党、政、军、群的外事工作，并直接领导对外宣传工作，成为全国外事工作的总口子。”⁵ 1998年机构改革时，中央外办的职能也进行了调整，其协调功能被归于外交部掌管，自身只起政策咨询作用，⁶ 负责对中央外事领导小组提供决策咨询；同时它还担负着决策执行的功能，是中央国家安全事务领导小组和中央外事领导小组的办事机构。由此可见，中央国家安全领导小组办公室尽管在此后成立，但其最主要的功能是决策咨询，而其决策实施和协调功能则相对欠缺。

（二）当前中国国家安全决策机制的主要局限

科学的国家安全决策有赖于完善的国家安全决策服务。决策是一个提出问题、研究问题、拟定方案、选择方案、实施方案和修正方案的全过程，包括情报搜集、设计咨询、抉择拍板、实施协调和反馈修正等五个阶段。而完善的决策服务应为决策活动全过程的五个阶段都提供全方位服务。

从以上中国国家安全决策机制的构成可以看出，该机制具有明显的制度优势，即它具有较为权威的决策中心。权威决策中心的存在保证了整个机制的高效运作和决断力，尤其在危机处理方面享有一定的优势。在民主集中和集体决策的制度框架下，重大安全决策均由中央政治局常委会在意见一致的基础上做出，如果未能达成一致，党的最高领导人，即领导核心将最终拍板决定。但是，该机制在情报搜集、决策咨询、机构间协调等方面也存在一定的局限，阻碍该机制作用的

⁵ 丁雪松：《中国第一位女大使丁雪松回忆录》，江苏人民出版社，南京，2000年，第66—67页。

⁶ David M. Lampton Edited: *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, Stanford University Press, Stanford, California, 2001, p47.

完全有效发挥。

具体而言，中国现有的国家安全机制条块分割严重，相关工作依工作内容和对象的区别分属不同部门，党务、国防、外交、警务、情报、经济金融、工业、宣传、文化管理等领域，均承担着各自的国家安全职能。各单位因部门利益及工作机制所限，难以实现有效的沟通和协调。这样造成各部门在提出政策建议时，由于专业视角的束缚，难以实现系统分析、综合谋划，容易导致分析不全面、不到位，进而造成所提对策缺乏战略性、前瞻性和针对性；在政策执行时，又容易导致多头对外、自行其是，或相互推诿，或一哄而上，未能整合资源、发挥协同作战的效力；在政策实施后，又缺乏客观、科学、系统的审议、调整和总结。

这种平行并列式的国家安全机制在计划经济为主、中国对外交往程度有限的时代，确实能有效地发挥作用。但在全球化深入、中国深度卷入国际事务、国家利益加速拓展、各国综合国力竞争加剧的新形势、新任务下，这种机制尚不足以发挥“大国家安全机制”的合力。因此，中国亟需借鉴世界主要国家依据其总体国家安全战略、综合运用各种手段制定和实施国家安全政策的先进经验，整合资源，改变自身国家安全决策服务存在的情报信息归口乱、政策调研反应慢、政策设计协调弱、部门纷争裁决难、政策执行监督松、政策效果审议少等问题，为推进“大国家安全”提供机制保障。

总的看，中国国家安全决策机制有两方面问题尤为突出：

一方面是协调能力弱。在决策的协调实施系统中，中央国家安全领导小组发挥的作用相对有限。这种“工作领导小组及其办公室带有非正式、临时性的特征，难以作为国家安全事务的核心机构去跟踪、分析和协调日常事务，也缺乏足够的人力、资源来应对重大突发性应急反应，以及制定、协调、监督实施综合性的国家安全战略。”⁷而且，该机制中目前只有中央国家安全领导小组作为总体协调机构，尚未建立起主管某一功能系统协调工作的专门性协调机构。例如，在美国的协调系统中，除了国家安全委员会这种起总体协调作用的协调机构外，还有中央情报局这样的专门协调情报搜集工作的机构，以及国家安全情报总监这种专门统领国家安全情报系统的官员。美国还专门

⁷ 华益文：“专家：现有国家安全领导小组带有非正式、临时性特征”，见凤凰网；
http://news.ifeng.com/mainland/special/sbjszqh/pinglun/detail_2013_11/13/31193121_0.shtml，2013年11月13日。

设有总统国家安全事务助理一职，负责为总统的相关决策提供方案设计，并负责协调相关部门具体落实国家安全委员会的有关决策。

另一方面，中国国家安全决策机制中咨询系统的问题更为突出。西方国家一般具有较为成熟的决策咨询市场，一些名声大、实力强的非官方决策咨询机构通过建立合同关系与政府进行合作，提供决策咨询服务；而且，在官方决策咨询机构和非官方决策咨询机构之间，也存在择优竞争的市场原则。中国的决策咨询市场刚刚起步，还处于十分弱小的阶段；政府尚未开始与营利性的非官方决策咨询机构进行合作，而是主要依靠政府部门及其附属的研究机构来完成决策咨询活动，与其他非附属性科研单位的合作机制也尚不成熟。这限制了决策咨询的独立性和多元性。同时，西方国家决策咨询机制中形成了“政府官员—思想库成员—大学教授”之间的“旋转门”人员流动机制，大学教授和非官方决策咨询机构咨询人员从政的现象十分普遍，而思想库也成为很多政府官员退休之后的理想去处；而在中国，这样的人员流动机制尚未建立，政府官员和非官方咨询人员之间的人员交流还很少。

二、成立国家安全委员会对中国国家安全决策的战略性影响

中国成立国家安全委员会，就是要通过机制改革，有针对性地解决国家安全决策和执行方面的问题，使得该委员会真正成为党管国家安全事务的总管、“大国家安全机制”的枢纽、中央国家安全决策的高参、国际危机处理的核心，充分发挥其通过最高级别的国家安全决策服务来统领相关事务的功能。

从主要国家的相关经验判断，不论中国即将设立的国家安全委员会采用哪种模式，都会要发挥其全方位为党中央的国家安全决策提供高质量服务的功能。具体而言，它将从四方面为国家安全决策提供最高级别的全程服务：

第一，统管国家安全情报活动。国家安全委员会将收集汇总各个领域报送的国家安全方面的情报信息，从中及时发现值得关注的战略问题，并以适当形式迅速引起最高领导人的重视。紧密跟踪国家安全领域的重大事态发展，预见和判定国家安全方面的重大风险与挑战。

第二，协助做好国家安全战略的设计和抉择工作。针对国家安全方面的重大问题，协调有关部门拟定应对方案，适时制定国家安全战略方案，供最高领导人或其他决策者抉择。为贯彻民主集中制，中国可能会设立国家安全会议例会和特别会议制度，讨论决定国家安全战略和重大决策，相关方案的设计、会务活动的组织、会议资料的准备、现场咨询的提供和抉择活动的辅助，也将由国家安全委员会承担。

第三，抓好国家安全决策实施协调工作。加强决策实施的督办工作，做好相关执行部门间的决策协调，利用有关主要执行部门的一把手都是国家安全委员会成员的优势，快速解决相关决策执行过程中可能遇到的问题，增强国家安全管理方面的合力，营造良好的国际国内安全环境。

第四，做好国家安全决策的反馈和修正工作。针对国内外形势的发展，发现国家安全决策可能产生的问题，征求各方面对重大国家安全政策的反馈意见，并适时提出修改建议。

总而言之，国家安全委员会将是中国最高级别的国家安全决策咨询机构，将在集中统筹和全面协调国防、外交、经济、情报、警务、应急管理、文化等多个领域相关职能的基础上，为最高领导人的国家安全决策提供“一条龙”的服务，实现国家安全决策程序的连续性和一体化。

三、国家安全委员会制度设计中应注意的问题

目前，中国国家安全委员会的具体制度方案仍在设计之中，笔者认为，为更好地服务国家安全决策功能，中国的国家安全委员会在制度设计方面应把握好以下几点：

第一、注意做好对内与对外职能的平衡，国家安全战略制定和国家安全危机管理的平衡。近些年来，中国国家安全环境发生了显著变化。中国与世界各方面联系空前紧密，国家主权、国家安全及发展利益与国际大环境空前攸关，国内国外两个大局的相互关联和相互影响空前加剧，大多数国家安全事务既是内政问题、又是外交问题。为此，中国国家安全委员会的制度设计中，一定要把握好其对内与对外职能的平衡，既不能使它完全成为一个内向性的机构，只关注国内安全，成为“中央政法委的更新版”或“超级维稳委员会”⁸；又要防止其

⁸ 储昭根：“美国‘国安会’对中国的启示”，《南风窗》，第24期，第32页。

成为一个纯粹的外事决策机构，防止有关决策与国内事务脱钩。从这个意义上说，它不应完全模仿主要从事外交战略决策的美国国家安全委员会，而应与兼顾内政与外交的俄罗斯联邦安全会议具有更多的类似性。

同时，鉴于国家安全问题敏感、复杂，涉及方方面面的因素，一般要求从中长期出发进行综合治理，而同时，在现代社会中，国际危机又不断出现，需迅速、果断加以处理，因此，中国国家安全委员会在制度设计上也要兼顾国家安全长期战略制定与国家安全危机管理的平衡，既要集中考虑一批具有战略性、全局性和长远性的重大国家安全问题，并有针对性地制定相应的国家安全战略，又要对国家安全方面的危机事态做出快速反应，及时采取果断措施控制事态，防止相关危机蔓延，危及国家利益。

第二、注意做好情报搜集机制的整合。当前，中国国家安全决策机制的情报来源多元、庞杂，既来自专业的情报机构，又来自各个具体的执行部门。但大量的情报却缺乏专业的分析和整理，也没有经过整合和资源共享，这样会影响相关情报服务决策的作用。为解决这一问题，应设立国家安全情报总局，专门汇总和分析涉及国家安全的的所有情报，并及时形成分析成品呈最高领导人参考。

第三、注意在决策的方案设计和反馈修正阶段充分发挥咨询机构的作用。科学的决策离不开高质量的决策咨询。随着中国的国家安全事务研究机构不断成长，它们在决策咨询方面的作用必须得到充分发挥。尤其是在涉及国家安全重大战略的方案设计阶段，尤其要特别注意调动各个决策咨询机构的积极性，鼓励它们建言献策，为完善相关战略方案设计贡献力量。在国家安全决策实施后，也要鼓励相关决策咨询机构密切跟踪决策实施的实际效果，随时发现实施过程中暴露出来的问题，并及时向国家安全委员会反馈意见，以便适时对决策作出调整和修正。相关咨询机构的官员和专家应与国家安全委员会办事机构的人员形成流动，以便创造良好的合作机制。

第四、注意实现抉择拍板机制的精干与灵活。作为抉择拍板机制的国家安全委员会会议应保持精干，以保证决策的高效。该会议应由最高领导人主持，并由相关重要决策参与和执行部门的一把手作为成员。为保证相关机制的灵活，可由最高领导人、外交部长、国家安全

部长、总参谋长、公安部长、以及国家安全委员会秘书长作为委员会常务委员，固定参加所有相关会议，同时由国家安全事务的其他相关机构的一把手作为委员会的临时成员，仅参加与其相关的决策会议。

第五、注意加强决策实施的协调和督办。随着中国国家利益不断在全球拓展，参与国家安全决策的机构也不断增多，这对国家安全决策实施的协调提出了更高的要求。“中国亟须一个超部门、权威性的机构，从国家整体利益出发，来协调国内多方力量，高效工作，应对日益复杂、严峻的国家安全问题。”⁹中国国家安全委员会应设立精干的秘书处，在秘书长的领导下开展相关工作，尤其是加强国家安全决策实施的协调和督办，随时解决实施过程中出现的困难和问题，掌控总体决策的落实过程。可考虑参照俄罗斯的做法，在国家安全委员会下设立专题跨部门委员会，分管国家安全领域的各方面重大问题。

第六、注意加强相关机制的法制建设。依照“依法治国”的总要求，中国国家安全委员会应切实注意加强相关法制建设。美国 1947 年为设立国家安全委员会，专门制定了《国家安全法》。俄罗斯于 1992 年通过《俄罗斯联邦安全法》，对联邦安全会议的地位、人员构成、主要任务、活动方式等做出明确规定。中国也应借鉴这一做法，专门为设立国家安全委员会立法，使其设立于法有据，运行有法可依。同时，中国国家安全委员会应加强依法行政，要仿效美国的做法，将重大国家安全战略以法律的形式颁布执行，以保证这些战略的落实不因领导人的变更而变更，也不因领导人工作重心和注意力的转变而转变，从而保证相关决策发挥更大效能。

总之，设立国家安全委员会是完善中国国家安全决策机制的革命性举措，它将为国家安全决策提供全方位、高质量的服务。为充分发挥该机构的作用，也需在其制度设计方面妥加谋划，使其实现最佳的效能，更好地发挥维护国家安全利益的作用，更好的服务于实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。

⁹ 华益文：“专家：现有国家安全领导小组带有非正式、临时性特征”，见凤凰网；
http://news.ifeng.com/mainland/special/sbjszqh/pinglun/detail_2013_11/13/31193121_0.shtml，2013 年 11 月 13 日。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。