

一、國家與國家安全

在國家安全的語境下，國家是安全的承載主體，安全是國家致力追求的目標。對國家概念的理解、對國家觀念的認知，直接影響國家安全的概念。

（一）國家的概念

根據國際公法理論，國家由居民（國內法上稱為公民或者國民）、領土（包括領陸、領水、底土和領空等）、主權（一國對內對外權力的結合）和政權（一國的治理機構的統合）四要素組成。在這四要素中，主權是國家最基本的屬性，是國家的自然權利。對內最高性和對外獨立性是主權的基本特徵，主權國家不論大小、強弱及制度差異，在國際法上享有平等的權利，可以按照自己的意志處理內政與外交事務而不受他國的控制和干涉。

以我國為例。**政權**：中華人民共和國，簡稱“中國”，成立於1949年10月1日。根據我國憲法規定，我國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家。我國以五星紅旗為國旗、《義勇軍進行曲》為國歌，國徽內容為國旗、天安門、齒輪和麥稻穗，通用語言文字是中文普通話和規範漢字，首都北京。**主權**：中國一直是主權獨立的國

家。1971 年 10 月，第 26 屆聯合國大會通過決議，恢復中華人民共和國在聯合國的一切合法權利。**居民**：我國是一個以漢族為主體、56 個民族共同組成的統一的多民族國家；我國大陸地區有超過 14 億的人口，香港地區有 750 多萬人口，澳門地區有近 70 萬人口，台灣地區有 2300 多萬人口。**領土**：我國陸地面積約 960 萬平方公里，內海和邊海的水域面積約 470 多萬平方公里，省級行政區劃為 23 個省、5 個自治區、4 個直轄市、2 個特別行政區。

（二）國家安全的概念

國家是由人民（居民）、領土、主權、政權等基本要素組成的政治共同體，其中任何一個構成要素遭遇危險或受到威脅，都表明國家安全處於一定的危機狀態。因此，國家安全可以總體理解為維護國家四個基本構成要素的安全。從實踐來看，各國關於國家安全概念的規定方式並不相同，有的國家在國家安全法中進行規定，有的並未在法律上進行明確規定，而是在國家安全戰略中進行規定。受國家安全理念的差異、所面臨國家安全威脅的不同等因素影響，各國關於國家安全概念的界定也不盡相同。例如，根據 2015 年修訂的美國《軍事及相關術語詞典》對國家安全的定義，“國家安全”是對美國國防與對外關係的總成，旨在獲得：優於任何其他國家、國家集團的軍事和國防優勢；對外關係中的有利地位；一種能夠成功抵抗來自國內外公開或隱蔽的敵對行為和破壞性行為的防禦能力

和防禦姿態。《2015 年俄羅斯聯邦國家安全戰略》將“國家安全”界定為“保障個人、社會和國家不受內外部威脅的狀態，以此保障俄羅斯聯邦公民的憲法權利及自由的實現、實現應有的生活水平和質量、主權、獨立、國家和領土完整以及經濟社會的可持續發展。”日本警視廳在解釋日本國家安全時認為，“所謂我國的國家安全，應該理解為用軍事以外的手段保衛我國的領土，國民的生命、身體和財產不受侵犯，或者指我國的基本政治制度的永存。”

雖然各國關於國家安全的概念界定並不相同，但各國均將國家安全視為重大事務，採取一切可能的手段捍衛國家安全，這在一些國家元首的講話中體現得尤為明顯。1861 年 3 月 4 日，美國總統林肯在就職演說中指出：“任何一個州都不能只憑自己的動議就合法地脫離聯邦；凡為此目的而作出的決議和法令在法律上都是無效的，任何一個州或幾個州反對合眾國當局的暴力行動都應根據情況視為叛亂……根據憲法和法律，聯邦是不容分裂的。”2013 年，時任美國總統奧巴馬發表電視講話《美國國家安全的過去、現在和未來》，指出“每當威脅來臨，美國人民總是積極應對。正因為有了這種勇於戰鬥、不畏犧牲的精神，美國才能渡過難關。……讓我們彼此團結，珍惜他們用生命換來的一切，讓我們的國家更強大，更公平，更自由。這是我們的使命，也是我們的責任。”2018 年 3 月，俄羅斯總統普京在一次選舉聚會上被問道“俄羅斯會在什麼情況下使用核武器？”普京表示，俄羅斯如果遭受打擊，面臨被消

滅時，俄羅斯在反擊時才會做出使用核武器的決定。普京還反問，“如果俄羅斯都不存在了，我們為什麼還需要這個世界？”

國家安全是一個彈性的概念，根據不同時期面臨的國家安全威脅和挑戰的變化，各國對國家安全所涉及的領域和範圍不斷進行調整。如 2001 年“9·11”事件後，反恐及國土安全成為美國國家安全的第一要務；2002 年《美國國家安全戰略報告》稱恐怖主義是美國的首要威脅，恐怖主義與大規模殺傷性武器的結合是嚴重威脅，美國把對這些威脅進行先發制人的打擊作為國家安全戰略的基石。2010 年《美國國家安全戰略報告》強調經濟、教育、科技、能源、核擴散、互聯網與太空活動對國家安全的影響。近年來美國特別強調網絡安全，可見美國國家安全的定義不斷擴大，涵蓋的領域越來越廣泛。

對“國家安全”概念的理解往往和“國家利益”聯繫在一起，各國關於國家利益的具體範圍界定也不一致，但也存在共性因素。無論對於哪個國家，其國家利益的內涵都有兩個共同性：其一是在邏輯上所必需的利益，包括領土完整、政治制度的延續、文化的認同、國家的安全等，它們是國家之所以成為國家的核心利益或根本利益，是永久存在的利益；其二是由環境變化決定的利益，是國家依環境變化而不斷更新內容的利益，可稱為次要利益或可變利益。¹

2011 年 9 月國務院新聞辦發表的《中國的和平發展》白皮

1 Hans J.Morgenthau.Another Great Debate: The National Interest of the United States[J]. *American Political Science Review*, 1952, 46(4): 972.

書明確界定了中國的核心利益，中國的核心利益包括：國家主權、國家安全、領土完整，國家統一，中國憲法確立的國家政治制度和社會大局穩定，經濟社會可持續發展的基本保障。

我國《國家安全法》第2條規定：“國家安全是指國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力。”這一關於國家安全的定義就是緊緊圍繞維護國家核心利益展開的。2018年4月17日，習近平在十九屆中央國家安全委員會第一次會議上強調了國家利益至上的原則，他指出：“堅持人民安全、政治安全、國家利益至上的有機統一，人民安全是國家安全的宗旨，政治安全是國家安全的根本，國家利益至上是國家安全的準則，實現人民安居樂業、黨的長期執政、國家長治久安。”

我國對國家安全概念的界定，既包括安全狀態，也包括維護國家安全的能力。我們追求的國家安全既不像美國那樣追求“絕對安全”，也不像美國那樣無限泛化。我們強調“相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態”，就是要通過不斷加強自身安全能力建設，不斷克服和防範不安全因素對國家造成實質性危害。我們在強調維護我國國家安全的同時，還強調維護共同安全和世界和平，不對其他國家和國際社會構成安全威脅。

（三）國家安全的重要性

國家安全的重要性體現在它是一個國家存續發展的最基本

保障。國家一旦產生或建立起來，保障自身安全就成為其首要目標。當一個國家失去安全保障，面臨內部或者外來威脅，處於危機狀態，社會各領域的正常秩序被打斷，一個必然的結果就是國家發展將會陷入停滯、甚至陷入倒退、崩潰的狀態。比如，1999年由於受到以美國為首的北約的空中打擊，南斯拉夫的國家安全遭到嚴重破壞，這不僅使其生存狀態嚴重惡化，而且最終導致南斯拉夫徹底解體。在這樣的安全環境中，何談國家發展？如果一個國家不能保障自己的安全，主權旁落，國家在實際上被外國政權所控制，又或者其他原因導致國家發生危機，失去獨立自主權，也就只能依附和從屬他國。如果國家命運掌握在別人手中，任人宰割和欺辱，那麼社會的穩定、科技的昌明、經濟的發展、人民的安康、國家的形象和尊嚴，都只是一句空話，不可能得到保障，那麼“這個國家就可能在不久的將來成為一個僅存在於歷史教科書裏的‘歷史國家’，而不再是活動於國際社會中的‘現實國家’”。¹

持續存在對於一個國家來說僅僅是最低要求，而不是其全部需求，也不是其存在的根本目的。國家安全直接的目的是維護國家的存續與發展，但就其最根本意義而言，則是為生活於國家中的公民服務。國家存在的意義，在於不斷發展，為其國民創造更好的生活條件，為國家的文明進步提供支撐保障。國家安全和社會穩定是改革、發展的前提。只有國家安全和社

1 劉躍進：《當前國際形勢下的國家安全問題》，《北京教育學院學報》1999年第4期。

會穩定，改革、發展事業才能不斷推進。對國家、對社會、對公民個人來說，國家是否安全，事關重大。2014年4月15日，習近平在中央國家安全委員會第一次會議上的講話中指出：“增強憂患意識，做到居安思危，是我們治黨治國必須始終堅持的一個重大原則。我們黨要鞏固執政地位，要團結帶領人民堅持和發展中國特色社會主義，保證國家安全是頭等大事。”為增強全民國家安全意識，紀念2014年4月15日中央國家安全委員會成立這一特殊日子，¹我國2015年出台的《國家安全法》第14條規定：“每年4月15日為全民國家安全教育日。”2016年4月14日，在首個全民國家安全教育日到來之際，習近平主席作出指示：“國泰民安是人民群眾最基本、最普遍的願望。實現中華民族偉大復興的中國夢，保證人民安居樂業，國家安全是頭等大事。”2017年10月，習近平在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告中指出：“國家安全是安邦定國的重要基石，維護國家安全是全國各族人民根本利益所在。”2020年10月，中國共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》，首次把統籌發展和安全納入“十四五”時期我國經濟社會發展的指導思想，並列專章作出戰略部署，突出了國家安全在黨和國家工作大局中的重要地位。2022年10月，習近平在中國共產黨第

1 王振民：《維護國家安全的根本法律依據》，《人民日報》2015年7月30日，第11版。

二十次全國代表大會上作的報告，首次在黨代會報告中將國家安全方面的內容單獨成章，以“推進國家安全體系和能力現代化，堅決維護國家安全和社會穩定”為題展開全面系統的闡述。2023年5月，習近平總書記主持召開二十屆中央國家安全委員會第一次會議發表重要講話時強調，要全面貫徹黨的二十大精神，深刻認識國家安全面臨的複雜嚴峻形勢，正確把握重大國家安全問題，加快推進國家安全體系和能力現代化，以新安全格局保障新發展格局，努力開創國家安全工作新局面。

（四）總體國家安全觀

每個國家都有自己的國家安全觀。國家制度不同、經濟社會發展階段不同、所處的安全環境不同，國家安全觀也不盡相同。即使是同一個國家，也會隨著國家所處的安全形勢的發展變化適時調整自己的國家安全觀。2014年4月15日，習近平在中央國家安全委員會第一次會議上提出了總體國家安全觀，強調“要準確把握國家安全形勢變化新特點新趨勢，堅持總體國家安全觀，走出一條中國特色國家安全道路”，“當前我國國家安全內涵和外延比歷史上任何時候都要豐富，時空領域比歷史上任何時候都要寬廣，內外因素比歷史上任何時候都要複雜，必須堅持總體國家安全觀，以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依託，走出一條中國特色國家安全道路。”

總體國家安全觀是習近平主席總結以往歷史經驗、適應當前形勢任務的重要戰略思想，是對國家安全理論的重大創新，全面系統闡述了中國特色國家安全觀，明確了當代中國國家安全的內涵、外延、宗旨、目標、手段、路徑等，闡明了各重點國家安全領域以及各領域之間的關係。總體國家安全觀要求我們既重視外部安全，又重視內部安全，對內求發展、求變革、求穩定、建設平安中國，對外求和平、求合作、求共贏、建設和諧世界；既重視國土安全，又重視國民安全，堅持以民為本、以人為本，堅持國家安全一切為了人民，一切依靠人民，真正夯實國家安全的群眾基礎；既重視傳統安全，又重視非傳統安全，構建集政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、信息安全、生態安全、資源安全、核安全等於一體的國家安全體系；既重視發展問題，又重視安全問題，發展是安全的基礎，安全是發展的條件，富國才能強兵，強兵才能衛國；既重視自身安全，又重視共同安全，打造人類命運共同體，推動各方朝著互利互惠、共同安全的目標相向而行。

總體國家安全觀是中國共產黨歷史上第一個被確立為國家安全工作指導思想的重大戰略思想，它科學回答了維護和塑造中國特色國家安全所面臨的一系列重大問題，從國家安全的角度進一步深化了中國共產黨對執政規律的認識，為謀劃做好

新時代國家安全工作提供了根本遵循。¹ 在總體國家安全觀指引下，我國維護國家安全事業取得新的重大進展。2015年1月，中共中央政治局審議通過了以總體國家安全觀為指導的《國家安全戰略綱要》，為我國在新形勢下全面保障國家安全提供了強有力的戰略支撐。2015年7月1日，全國人大常委會高票通過了《國家安全法》，以法律形式確立了總體國家安全觀的指導地位。2017年10月，在中國共產黨第十九次全國代表大會的報告中，習近平在闡述新時代中國特色社會主義思想的精神實質和豐富內涵時，強調要堅持總體國家安全觀，他指出：“統籌發展和安全，增強憂患意識，做到居安思危，是我們黨治國理政的一個重大原則。必須堅持國家利益至上，以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，統籌外部安全和內部安全、國土安全和國民安全、傳統安全和非傳統安全、自身安全和共同安全，完善國家安全制度體系，加強國家安全能力建設，堅決維護國家主權、安全、發展利益。” 2018年4月，十九屆中央國家安全委員會第一次會議審議通過《黨委（黨組）國家安全責任制規定》，明確了各級黨委（黨組）維護國家安全的主體責任。2020年12月，中共中央政治局就切實做好國家安全工作舉行第二十六次集體學習，中共中央總書記習近平在主持學習時強調，國家安全工作是黨治國理政一項十分重要的工作，也是保障國泰民安一項十分重要的工作。做好新時代國家安全

1 鍾國安：《深入把握新時代國家安全偉大成就》，載《求是》2022年第10期。

工作，要堅持總體國家安全觀，抓住和用好我國發展的重要戰略機遇期，把國家安全貫穿到黨和國家工作各方面全過程，同經濟社會發展一起謀劃、一起部署，堅持系統思維，構建大安全格局，促進國際安全和世界和平，為建設社會主義現代化國家提供堅強保障。習近平還就貫徹總體國家安全觀提出十點要求：堅持黨對國家安全工作的絕對領導，堅持中國特色國家安全道路，堅持以人民安全為宗旨，堅持統籌發展和安全，堅持把政治安全放在首要位置，堅持統籌推進各領域安全，堅持把防範化解國家安全風險擺在突出位置，堅持推進國際共同安全，堅持推進國家安全體系和能力現代化，堅持加強國家安全幹部隊伍建設。2021年，中共中央出台《中國共產黨領導國家安全工作條例》，系統回答了國家安全工作“誰來領導”“領導什麼”“怎麼領導”等重大問題，進一步從制度上強化了黨對國家安全工作的絕對領導。2021年11月，中共中央政治局審議通過《國家安全戰略（2021—2025年）》，對構建與新發展格局相適應的新安全格局，統籌做好重點領域、重點地區、重點方向國家安全工作作出部署。2022年10月，習近平在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告中指出：“國家安全是民族復興的根基，社會穩定是國家強盛的前提。必須堅定不移貫徹總體國家安全觀，把維護國家安全貫穿黨和國家工作各方面全過程，確保國家安全和社會穩定。”

二、我國國家安全立法

我國國家安全立法從無到有、從單一逐步走向豐富，經歷了不同的發展階段。新中國成立後，我國面臨著嚴峻的國家安全形勢，西方國家對新中國進行全面封鎖；1950年，美國第七艦隊進入台灣海峽，阻止統一台灣；1950年至1975年，朝鮮戰爭、越南戰爭相繼在我國周邊爆發；1962年，爆發了中印邊境衝突；1969年，蘇聯入侵珍寶島，我國被迫自衛反擊。這一時期，我國維護國家安全主要是通過政治、軍事、外交等手段。1978年改革開放後，維護國家安全進入系統化、規範化時期，可以分為兩個階段：第一階段是填補空白，第二階段是系統構建。第一階段從1978年至2014年，國家先後制定了一系列維護國家安全的法律，從無到有填補維護國家安全的法律空白，包括：《刑法》《國家安全法》（1993）、《國防動員法》《反分裂國家法》《國防法》《領海及毗連區法》《兵役法》《戒嚴法》《突發事件應對法》《香港駐軍法》《澳門駐軍法》等。經過幾十年的改革開放，中國面臨的國際國內局勢發生了很大變化，國家安全風險也出現了新情況新問題。2014年，習近平總書記提出總體國家安全觀，將國家安全分為傳統安全和非傳統安全。傳統安全包括政治安全（包括政權安全）、國土安全、軍事安全；非傳統安全包括社會安全、經濟金融安全、文化安

全、生物安全、網絡安全、核安全等方面。¹以總體國家安全觀為指導，我國國家安全立法進度明顯加快，在國家層面，目前已經形成以憲法為核心，以《國家安全法》為根本，以國家安全專門領域立法為支撐，以其他相關法律、行政法規、地方性法規等為補充的國家安全法律制度體系。同時，在我國維護國家安全的整體法律體系中還包含了香港、澳門特區兩個維護國家安全的子法律體系。

（一）我國國家安全法律制度體系

憲法具有最高法律效力，是開展國家安全工作的根本遵循。國家安全屬一國最基本、最重要的利益，是國家主權不受侵犯、國內經濟社會發展、公民權利實現的前提，是憲法規定的重要內容。我國現行憲法於1982年12月4日通過，在1988年、1993年、1999年、2004年、2018年先後經歷五次修改，在現行憲法中有不少條款與國家安全有密切的關係，屬國家安全制度的直接憲法依據。如憲法序言第八自然段規定“對敵視和破壞我國社會主義制度的國內外的敵對勢力和敵對分子，必須進行鬥爭”。憲法第1條第2款規定“社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵。禁止任何組織或者個人破壞社會主義制度”。第28條規定“國家維護社會秩序，鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動……”第52條規定“中華人民共和國公民有

1 張勇：《國家安全立法：現狀與展望》，載《中國人大》2020年第13期。