

中共中央國家安全委員會及其運作： 從總體國家安全觀及國家安全工作 座談會觀察

An Observation of CPC's Central National Security Commission and Its
Operaton Based on the Overall National Security Concept and National
Security Forum

胡瑞舟 (Juichou Richard Hu)

備役少將兼臺灣安全研究中心副主任

中國共產黨於 2013 年 11 月召開第 18 屆 3 中全會，決議成立中央國家安全委員會（以下簡稱國家安全委員會或國安委），藉以完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全。然而，該委員會自 2014 年 1 月 24 日正式成立以來，除了 2014 年 4 月 15 日習近平主持召開國安委首次會議的文字報導，或於其他如中央全面深化改革領導小組會議等偶爾提及強化國家安全的理念和要求，國安委鮮少曝光因而平添神祕色彩。2017 年 2 月 17 日習近平以國安委主席名義召開的國家安全工作座談會，中國大陸媒體卻突出顯著報導，提供了外界一窺國安委及其運作及其如何掌控主導中國大陸國家安全戰略布局與政策作為的機會之窗。本文聚焦中共《總體國家安全觀》，結合對於 2017 年初國家安全工作座談會的觀察，提出相關分析和綜合評論，藉以瞭解和勾勒中共中央國家安全委員會的組成、運作、重要戰略構思和安全政策重點。

壹、總體國家安全觀

2014 年 1 月 24 日，中共中央政治局會議確定設置中央國家安全委員會，並明確將其定位為中共中央關於國家安全工作的決策和議事協調機構，向中央政治局、中央政治局常務委員會負責，統籌協調涉及國家安全的重大事項和工作。2014 年 4 月 15 日，習近平在中央國家安全委員會第一次全體會議上首次正式提出《總體國家安全觀》，並將其確立為新時期國家安全工作的指導思想。¹

中共基於國內外深刻複雜變化，國家安全面臨諸多壓力和風險因素，認為治黨治國必須增強憂患意識，做到居安思危；尤其，黨要鞏固執政地位，保障國家安全是頭等大事，因此決定成立中央國家安全委員會。習近平強調《總體國家安全觀》，明確指出設立國家安全委員會的目的是推進國家治理體系和治理能力現代化、實現國家長治久安的迫切要求，是全面建成小康社會、實現中華民族偉大復興「中國夢」的重要保障，目的就是更能適應國家安全面臨的新形勢新任務，建立集中統一、高效權威的國家安全體制，加強對國家安全工作的領導。國家安全委員的主要職責則是制定、實施國家安全戰略，推進國家法制建設，制定國家安全工作方針政策，以及研究解決國家安全工作中的重大問題。

《總體國家安全觀》對國家安全的內涵和外延，可以概括歸結為五大要素和五對關係。五大要素就是以人民安全為宗旨，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托。貫徹落實總體國家安全觀則必須重視五對關係，亦即既重視外部安全，又重視內部安全；既必須既重視外部安全，又重視內部安全；既重視國土安全，又重視國民安全；既重視傳統安全，又重視非傳統安全；既重視發展問題，又重視安全問題；既重視自身安全，又重視共同安全。

面對國家安全的新形勢與新變化，中國大陸體認成立國家安全委員會的急迫需要；但是，做為一個社會主義國家，中國大陸顯然更堅持走「中國特色國家安全道路」。這個構想又係透過五項堅持完成：堅持黨對國家

¹ 請參見總體國家安全觀幹部讀本編委會，總體國家安全觀幹部讀本（北京：人民出版社，2016 年 4 月第 1 版），本項部分內容參考幹部讀本重點敘述寫成。

安全工作的絕對領導，堅持國家利益至上，堅持以人民安全為宗旨，堅持共同安全，堅持促進中華民族偉大復興。其中，第一項堅持明顯最為寫實，它強調堅持黨的絕對領導是國家安全工作的根本政治原則、國家安全工作以保證政權安全和制度安全為首要任務、以及切實加強黨對國家安全工作的絕對領導。因此，不同於一般國家的建構運作方式，中央國家安全委員會是隸屬於中國共產黨的機制，習近平也要求建立黨委統一領導的國家安全工作責任制，分層負責總管強化維護國家安全。

在中央國家安全委員會的集中統一領導下，構建及維護 12 種重點領域國家安全是其運轉重心。2014 年首先提出政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、網絡安全、生態安全、資源安全、核安全等 11 種領域安全工作，但在 2016 年出版的《總體國家安全觀幹部讀本》中又增列了第 12 種安全：海外利益安全，緊密與中國大陸經貿發展、對外投資和「一帶一路」戰略建設鏈結。

《總體國家安全觀》提出後，中共黨中央針對此一戰略思想體系也藉由堅持統籌國內國際兩個大局、倡導共創安全合作新局面、加快國家安全法治建設和確立新時期的國家安全戰略予以充實、發展和完善。關於國家安全法治建設，全國人民代表大會及其常務委員會相繼起草頒布安全領域的綜合性和專門性法律，摘列如表 1。根據推進國家安全法治建設要求，中國大陸 2016 年 3 月 17 日頒布《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》（《十三五規劃綱要》）也特別對加強國家安全法治建設做出規劃。其中，除了強調貫徹落實國家安全法，制訂相關實施細則，推進國家經濟安全、防擴散、國家情報、網絡安全、出口管制、外國代理人登記、外資安全審查等涉及國家安全的立法工作，加快健全國家安全法律制度體系，充分運用法律手段維護國家安全。關於兩岸關係，內容還包括推進兩岸關係和平發展和統一進程、促進兩岸經濟融合發展、加強兩岸人文社會交流；尤其強調堅持「九二共識」和「一個中國原則」，堅決反對「臺獨」。

表 1：中國大陸審議或通過法律

日 期	法律名稱
2014.11.1	《中華人民共和國反間諜法》
2015.7.1	《中華人民共和國國家安全法》
2015.12.27	《中華人民共和國反恐怖主義法》
2016.4.18	《中華人民共和國境外非政府組織管理法》
2016.11.7	《中華人民共和國網絡安全法》

資料來源：作者自行製作

堅持《總體國家安全觀》必須確立新時期的國家安全戰略，以為全面建成小康社會、實現「中國夢」的重要保障；因此，2015 年 1 月 23 日中央政治局召開會議，審議通過《國家安全戰略綱要》。該綱要雖未見完整對外公布，但從相關資料及部分報導顯示，中共國家安全戰略係以《總體國家安全觀》為指導，堅決維護國家核心和重大利益，以人民安全為宗旨，在發展與改革開放中促進安全，走「中國特色國家安全道路」做好各領域國安工作，推進各種保障能力建設，把法治貫穿於維護國家安全的整個過程。中共黨中央特別重視政治安全 and 社會安全，《國家安全戰略綱要》還強調對內重發展、對外重合作。分別針對內外構成國家實現安全的兩條戰略主線：對內，《總體國家安全觀》強調發展是安全的基礎，富國才能強兵；對外，《總體國家安全觀》倡導實現共同、綜合、合作、可持續的安全。

2015 年 7 月 1 日中共頒布施行《國家安全法》，訂定每年 4 月 15 日為全民國家安全教育日。2016 年 4 月 15 日首個國家安全教育日時，習近平指示以設立教育日為契機，以《總體國家安全觀》為指導，全面實施國家安全法，深入開展國家安全宣傳教育，增強全民國家安全意識。此外，由栗戰書擔任主任的編委會組織編寫《總體國家安全觀幹部讀本》，從小學到大學不同層次的國家安全教育讀本也將齊備。不僅各級黨校和行政院校將對黨政領導幹部進行國家安全教育，各級各類學校更開設針對性的國家

安全課程，高校也設有專門的國家安全學課程和國家安全專業。²

貳、解碼國家安全工作座談會

迥異於既往，習近平 2017 年 2 月 17 日在人民大會堂一樓東大廳主持召開的國家安全工作座談會，《央視》做了長達 5 分 47 秒的新聞聯播，與會要員約二百人也全部入鏡，因此尤顯特別。依據《央視》、《新華社》和《北京青年報》相關報導，本屆中央政治局 7 名常委中有 3 人、中央政治局另 18 位委員中有 9 人出席工作座談會，中央軍委會 11 位成員中 6 人參會。在被媒體點名的 20 名高層中（詳如表 2），包含兼任政治局委員的孫政才、胡春華、郭金龍、韓正等 4 個省市委書記；中央高層除了政治局常委，其他人分別在政策研究、宣傳、政法、書記處、國辦、外交、央行、軍委等領域任職。³ 此外，各省、自治區、直轄市、中央和國家機關有關部門、有關人民團體、部分金融機構、國有重要骨幹企業、高等院校及軍隊有關單位主要負責幹部也參加工作座談會，足見中共中央對國家安全委員會及此次座談會的高度重視。

表 2：出席中共國家安全工作座談會要員

姓 名	職 銜	姓 名	職 銜
習近平 (國安委主席)	中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席	李克強 (國安委副主席)	中央政治局常委、國務院總理
張德江 (國安委副主席)	中央政治局常委、全國人大委員長	王滬寧	中央政治局委員、中央政策研究室主任
劉奇葆	中央政治局委員、中央書記處書記、中宣部部長	孫政才	中央政治局委員、重慶市委書記

² 劉躍進、王嘯，「我國國家安全戰略展現新布局」，人民日報，2016 年 8 月 23 日，第 7 版。

³ 政知道維信公眾號，「中央國家安全委員會成員首度亮相《新聞聯播》」，2017 年 2 月 17 日，《澎湃新聞網》，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1621296。另請參見中國新聞網，「習近平主持召開國家安全工作座談會」，轉自《新華網》央視新聞播報影片。網址 <http://www.chinanews.com/gn/2017/02-17/8152880.shtml>。本項部分內容參考上述報導重點寫成。

姓 名	職 銜	姓 名	職 銜
范長龍	中央政治局委員、中央軍委副主席	孟建柱	中央政治局委員、中央政法書記
胡春華	中央政治局委員、廣東省委書記	栗戰書	中央政治局委員、中央書記處書記、中央辦公廳主任
郭金龍	中央政治局委員、北京市委書記	韓 正	中央政治局委員、上海市委書記
楊 晶	中央書記處書記、國務委員兼國務院秘書長	郭聲琨	中央政法委副書記、國務院公安部部長、武警部隊第一政委、黨委第一書記
楊潔篪	國務委員、中央外事 / 國家安全工作領導小組辦公室主任	周小川	全國政協副主席、人民銀行行長、貨幣政策委員會主席
房峰輝	中央軍委委員、軍委聯合參謀部參謀長	張 陽	中央軍委委員、軍委政治工作部主任
趙克石	中央軍委委員、軍委後勤保障部部长	張又俠	中央軍委委員、軍委裝備發展部部长

資料來源：作者自行製作

習近平要求各地區建立黨委統一領導的國家安全工作責任制，強化維護國家安全責任，守土有責、守土盡責。因此當天發言的國務委員、公安部部長（兼黨委書記）郭聲琨，外交部黨委書記、副部長張業遂，湖北省委書記蔣超良，新疆維吾爾自治區黨委書記陳全國都為黨委書記等皆為部門或地區主要負責人，其他部門和地區黨委書記也悉數到會。從媒體報導中共中央黨校 2 月 13 日至 16 日舉辦《省部級主要領導幹部專題研討班》，而參加專題研討班人員也都出席 2 月 17 日上午召開的國安委工作座談會。可見，國安委工作座談會與省部級領導專題研討班的舉辦，在時間上應有密切配合關係。

在此次國安委工作座談會中，習近平說明座談會旨在聽取意見和建議，分析國家安全形勢，並對當前和今後一個時期國家安全工作進行研究部署。他強調黨中央高度重視國家安全工作，中央國家安全委員會成立並

提出總體國家安全觀，明確國家安全戰略方針和總體部署，推動國家安全工作已取得顯著成效。今後必須準確把握國家安全形勢，牢固樹立和認真貫徹總體國家安全觀，以人民安全為宗旨，走「中國特色國家安全道路」，努力開創國家安全工作新局面，為中華民族偉大復興「中國夢」提供堅實安全保障。

至於如何才能強化國家安全？習近平在該次國家安全工作座談會以「一個根本原則」、「兩個引導」、「三個立足」、「四個堅持」做出應對。關於當前和今後一個時期國家安全工作，習近平則提出做好政治安全、經濟安全、國土安全、社會安全、網絡安全等各方面安全工作的「五要」。

- 一個根本原則

堅持黨對國家安全工作的領導，是做好國家安全工作的根本原則。

- 兩個引導

世界多極化、經濟全球化、國際關係民主化的大方向沒有改變，要引導國際社會共同塑造更加公正合理的國際新秩序，引導國際社會共同維護國際安全。

- 三個立足

認清國家安全形勢與維護國家安全，要立足國際秩序大變局來把握規律，立足防範風險的大前提來統籌，立足我國發展重要戰略機遇期大背景來謀劃。

- 四個堅持

不論國際形勢如何變幻，要保持戰略定力、戰略自信、戰略耐心，堅持以全球思維謀篇佈局，堅持統籌發展和安全，堅持底線思維，堅持原則性和策略性相統一，把維護國家安全的戰略主動權牢牢掌握在自己手中。

- 五要

要完善立體化社會治安防控體系，提高社會治理整體水準，注意從源頭上排查化解矛盾糾紛。要加強交通運輸、消防、危險化學品等重點領域安全生產治理，遏制重特重大事故發生。要築牢網絡安全防線，提高網絡安全保障水準，強化關鍵信息基礎設施防護，加大核心技術研發力度和市場化引導，加強網絡安全預警監測，確保大數據安全，實現全天候全方位感知和有效防護。要積極塑造外部安全環境，加強安全領域合作，引導國際社會共同維護

國際安全。要加大對維護國家安全所需的物質、技術、裝備、人才、法律、機制等保障方面的能力建設，更好適應國家安全工作需要。

參、綜合評論

中共黨中央因應新形勢和新變化的安全威脅與挑戰，展開國家安全戰略布局和具體政策工作規劃，在一定程度上已收到若干效果。依據以上觀察分析，統合安全和戰略研究理論與實務，爰提綜合評論數項供有關部門和讀者參考。

一、鞏固共黨領導地位，國安委具「中國特色」

中國大陸在江澤民 1997 年訪美後，就有仿照組建類似美國國家安全會議 (National Security Council) 機構的想法。2013 年 11 月中共 18 屆 3 中全會決定設立國家安全委員會，接續由中央政治局委員、中央政法委書記孟建柱負責籌建。不同於美國國家安全會議、英國國家安全會議、俄羅斯聯邦安全會議 (The Security Council of the Russian Federation)、法國國防與國家安全秘書總處 (The General Secretariat for National Defense and Security)、日本國家安全保障會議 (National Security Council) 等，隸屬於國家最高行政首長 (總統、首相或總理) 指揮；中國大陸的中央國家安全委員會卻是設於中共黨內，並強調堅持黨對國家安全工作的絕對領導，中央國家安全委員會主席習近平並要求各地區建立黨委統一領導的國家安全工作責任制。

此外，《總體國家安全觀幹部讀本》也直言不諱：堅持黨的絕對領導是國家安全工作根本政治原則，國家安全工作以保證政權安全和制度安全為首要任務，必須切實加強黨對國家安全工作的絕對領導。國安委不但具有「以黨領政、以黨領軍」的「中國社會主義特色」，藉由強化國家安全以鞏固中國共產黨的領導與統治權，更是其堅定不移的核心任務。

二、決策模式仍待檢驗，組織文化測試運作

中共黨中央以黨指揮政和槍，中央國家安全委員會的定位是中共中央關於國家安全工作的決策和議事協調機構，向中央政治局、中央政治局常

務委員會負責，統籌協調涉及國家安全的重大事項和重要工作。準此，國安委會議中的研討事項和決議，仍需在中央政治局、中央政治局常務委員會重複會議決策流程。相較於前述美、英、俄、法、日等國對等機構，其決策的效率和效能都潛藏問題與不利因素。2017年2月召開的國家安全工作座談會雖可視為黨中央做好決策的重要抓手之一，但其似乎較適宜中長程政策性議題研討，完全不利於臨機、急要與應變性國家安全工作危機管理。召集各部門和省市黨委書記至北京會議更有時間、空間等多方面鈍重性，類似工作座談會應非中央國家安全委員會運作的常態，反而較近似例行性召開的年度定期會議。

國家安全涉及當前傳統與非傳統安全議題，對國內外政策影響經常更是廣泛深遠。國安工作多屬跨領域多元議題，與會人員是否涵蓋相關部會？會議如何方能避免集體迷思 (groupthink) 現象？即以2017年2月17日國家安全會議召開前後而言，美國卡爾文森號航空母艦戰鬥群於2月18日起在南海展開巡航作業，參與座談會被點名的20位黨中央高層、出席的中央軍委無一為海、空軍上將，會中發言又似與南海議題無涉，或可判斷該座談會並非習近平主持討論管控這項國安課題的會場，因而越發令人好奇國安委危機管理的模式與流程究竟為何。習近平日理萬機，本兼職務多達十餘個，外界對其如何指揮治理管控如此龐大國家、眾多人民和諸多錯綜複雜問題，都難能一窺堂奧。

三、安全工作領域廣闊，試煉周全調控效能

中共黨中央先後列舉政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、網絡安全、生態安全、資源安全、核安全和海外利益安全等12個重點領域，用以建構、維護及強化國家安全工作。逐一檢視《總體國家安全觀幹部讀本》對這12個重點領域的描述說明，雖然其幾已全面涵蓋重要安全議題，但是諸如天然災害防救、流行疾病傳染、跨國犯罪組織、重要關鍵基礎設施防護、人口男女比率失衡及老齡化、教育改革與文明素質提升、經濟水平改善後人民政治參與增高等，則都未被提及。類似生物或化學物品製造及使用安全，則是在其他會議中零星被提出。顯現中共《總體國家安全觀》仍然在變動補強逐步更趨成熟狀態。

參考借鑑美國在 911 事件後，雖經組織調整和大量預算挹注實施情報改革；但是，機場安檢演習測試失敗率竟高達 95%、武器炸彈均能通過海關查驗，⁴ 紐約時報廣場前恐怖攻擊預謀係經小販發現報警制止，足證縱使自認設有天羅地網安全措施，仍需時刻檢測力求改良精進。美國國土安全部倡導民眾和政府合作的「看到什麼說什麼」(If you see something, say something)⁵ 計畫，值得大量側重以政府官方之力維安維穩的中國大陸參考，採取補強提升安全工作具體作為。

四、安全戰略陷阱困境，考驗布局裁量應對

2012 年以降，中國大陸在東海、南海和一些國際議題上與周邊及域外國家磨擦爭端加劇。國際事務雖然通常涉及各國互動回應，但中國大陸調整鄧小平「冷靜觀察、站穩腳跟、沈著應付、韜光養晦、善於守拙、不強當頭」24 字箴言，認為中國大陸隨著國力崛起，應「奮發有為、敢於亮劍」尋求在國際及區域秩序與事務的適當發言權，一定程度上改變了「中」外互動模式。於是美「中」兩國可能因誤解、誤判或倉促決斷難以逃脫安全困境影響，最終啟動修昔底德陷阱 (the Thucydides Trap) 或金德柏格陷阱 (the Kindleberger Trap) 爆發戰爭，這項擔憂明顯升高。⁶

美「中」雙方潛在衝突似有增溫趨勢。中國大陸拒絕接受南海仲裁結果，習近平取得「習核心」地位持續布局 19 大，積極追求「兩個一百年」的中華民族偉大復興「中國夢」。美國川普 (Donald Trump) 總統於 2017 年 1 月 20 日就職，他奉行美國優先、標榜讓美國再次偉大，採取「以實力促進和平」(Peace through strength) 布局全球，藉提高關稅、平

⁴ Andy Campbell, "TSA Fails 95 Percent Of Airport Security Tests Conducted By *Homeland Security*: Report," The Huffington Post, 06/01/2015, Website at http://www.huffingtonpost.com/2015/06/01/tsa-fails-95-percent-tests-homeland-security_n_7485558.html

⁵ 參見美國國土安全部官網，網址 <https://www.dhs.gov/see-something-say-something>

⁶ 修昔底德陷阱一詞，概念來自雅典將領修昔底德的名言：「使〔伯羅奔尼薩〕戰爭不可避免的真正原因，是雅典勢力的增長和因而引起斯巴達的恐懼」。修昔底德陷阱一詞係哈佛大學教授 Graham Allison 所創，用以形容崛起中的強權國挑戰既存的霸權國，霸權國也因欲維護既得權益，戰爭因而不可避免。參見 Graham Allison, "*The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?*," The Atlantic, September 24, 2015. 金德柏格陷阱一詞，意指強權國家不願承擔領導責任，以身作則遵守或引導世界秩序，反而可能如 1930 年代情況最終爆發視界大戰。參 <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s--nye-2017-01>

衡雙邊貿易逆差等保護主義、透過經貿談判爭取美國利益，並指控多國操控匯率、高喊不惜啟動貿易戰爭來增加美國本土更多就業機會。2017年4月初川習會後情勢發展似乎也難以預判兩國競合走勢，中國大陸必須審慎應對才能維護最大利益和安全。

肆、結語

真實世界不同於電影，不會有背景音樂提示關鍵情節即將降臨。⁷ 國家安全經緯萬端，傳統與非傳統安全多發交疊，中國大陸更是走在全球化資訊時代的風口浪尖。無論對內或對外安全工作都需要有近、中、遠程戰略布局，還須因應實際情勢演變、及時彈性調控應對。中共中央國家安全委員會面對的正是這樣的不確定挑戰，從中共黨中央國家安全委員會組成及運作，及其對於《總體國家安全觀》的間歇式的調整補強，說明中國大陸當局也深刻瞭解，國家安全工作必需與時俱進，持續精益求精，才能建構強固的安全防護網和有效應對作為，確保其國家安全與利益，最終才能維護中國共產黨的統治領導地位。

⁷ 此為 Thomas Schelling 之語。詳見艾夫蘭·卡姆，奇襲：受害者的觀點（臺北：國防部史政編譯室譯印，2009年6月），頁9。