

一、大陸審議通過「國家安全戰略綱要」初析

開南大學公共事務管理學系副教授兼主任張執中主稿

- 「國家安全戰略綱要」是根據習近平在「國安委」的規劃所制訂，作為未來各分口執行國安工作的指導方針，並維繫黨在政治、思想與組織的領導。
- 本次「綱要」制訂的意義包括：對外顯示決心、對內強化控制、符合法制方向等，惟若缺少權力監督，大陸對「安全」的界定可能過度延伸，包括對網路的控管、對「分離勢力」的壓制，甚至對民主運動的敵視等。
- 對臺灣而言，未來必須觀察大陸對安全議題的範圍，相關立法內容以及權責部門的運作。

(一)「國家安全戰略綱要」的制訂緣由

中共中央政治局 1 月 23 日召開今年首次會議，審議通過「國家安全戰略綱要」（以下簡稱「綱要」）。「綱要」內容並沒有公布，但依據新華社的報導，主要有以下幾個重點：（一）改革攻堅期與之俱來的風險挑戰；（二）制訂與實施「綱要」有迫切需要；（三）堅持以總體國家安全觀為指導；（四）把法治貫穿於維護國家安全的全過程；（五）運籌大國關係與周邊安全環境；（六）堅持黨對國安工作的絕對領導與集中、高效與權威的國安領導體制（新華網，2015.1.23）。

自 2013 年 11 月「十八屆三中全會」決定設立「國家安全委員會」，並於去（2014）年 1 月首次政治局會議，通過設置「中央國家安全委員會」（以下簡稱「國安委」），作為中共中央關於國家安全工作的決策與議事協調機構，統籌協調涉及國家安全的重大事項和重要工作，由習近平擔任主席，李克強與張德江任副主席（新華網，2014.1.24），在組織與人事底定後，緊接著就是實踐的問題。因此在 4 月召開第一次會議，由習近平定調「國安委」功能、國家安全觀、國家安全範圍與內涵。本

次「綱要」即是根據習的規劃所制訂，作為未來各分口執行國安工作的指導方針，並維繫黨在政治、思想與組織的領導。

（二）大陸的國安組織建構

習近平在關於設立國家安全委員會的說明中，指出「國家安全 and 社會穩定是改革發展的前提」。在此前提下，當前中國大陸「面臨對外維護國家主權、安全、發展利益，對內維護政治安全和社會穩定的雙重壓力」，而「安全工作體制機制還不能適應維護國家安全的需要，需要搭建一個強有力的平臺統籌國家安全工作，加強對國家安全工作的集中統一領導」。大陸學者也認為，過去政府部門主要是著眼於應對短期的安全問題，且安全資訊不共用、安全資源分散、安全機制無法連動，造成「花錢買平安」的消極安全觀；且中央還沒有一套明確完整的國家安全戰略，有關國家安全方面的內容散見於政府文件。另一方面，中國大陸維護國家安全的力量分散在政府、公安、外交以及軍隊等諸多職能部門當中，缺乏一個國家級別的安全統籌協調機構(21世紀經濟報導，2013.11.19)。

因此，中共「十八大」以來，中央一直強調要統籌國際國內兩個大局，而「三中全會」公報中提出「推進國家治理體系和治理能力現代化，必須更加注重改革的系統性、整體性、協同性」。「國安委」作為頂層設計，成為核心領導人協調內外國安事務的決策中心。此外，「三中全會」除外交與國防等傳統安全外，提出創新社會治理，健全包括食品藥品、安全生產、防災救災與社會治安等公共安全體系；國家網路與信息管理以維護國家安全。

「四中全會」則強調「全面依法治國」，則依據前述安全領域，提出國家安全法制建設，儘速出臺相關法律（例如「反恐」）。逐步勾勒出習近平路線，以及那套規範權力運作的「籠子」。「國家安全戰略綱要」的出臺，即是確定未來國家安全的運作藍圖。但重要的是，習近平就任至今，整頓內外安全系統，包括周永康、徐才厚、令計劃、馬建、張崑生等；也透過國家安全委員會主席與其他小組組長（中央全面深化改革領導小組、中央網路安全和資訊化領導小組、中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組、中央財經領導小組）的角色，使其在黨政軍的權力更為集中，而不僅僅是中共領導集體的「班長」而已。

(三) 習近平的國家安全觀

習近平於去(2014)年4月15日主持召開中央國家安全委員會第一次會議，提出「總體國家安全觀」，必須以人民安全為宗旨，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。而中國特色國家安全道路，必須兼顧外部與內部安全、國土與國民安全；重視發展與安全問題，以及自身安全與共同安全的問題(新華網，2014.4.15)。簡言之，內部安全是發展、變革與穩定的關係；外部安全則是和平、合作與共贏的關係。

若從意識型態的角度來觀察習近平的國家安全觀，可以連結「中國夢」(中華民族偉大復興)之願景目標(a view of the future)，與內外安全威脅之現狀界定(an assessment of status quo)，讓「國家安全」與「深化改革」成為當前國家與社會的「行動方針」(a definite plan of action)。事實上，在「十八大」政治報告中，「發展不平衡與不可持續問題，體制機制障礙、城鄉區域發展差距與居民收入分配差距、基層組織軟弱渙散以及腐敗問題嚴重」等問題，是胡溫執政十年的政治遺產，使大陸自身面臨統治的合法性危機。

加上習近平接班後，在東海與南海「重新定義現狀」(redefine the status quo)的作為，以及「互連互通」與「一帶一路」，連結周邊國家參與區域經濟整合，對抗美國亞洲「軸心」與「再平衡」戰略，使「中」美及周邊國家間趨於緊繃。「中國夢」以實現「兩個百年」為目標，所要解決的是數十年的黨政結構問題，這也是為何習要以「革命」稱之。無論是政治遺產或改革的風險，透過意識型態界定現狀存在某種危機與急迫感，有利人民理解自身處境，解決之道在建立一套新的革命情勢與戰鬥任務，試圖在變遷的情勢下維持組織的革命本質。「中國夢」整合全中國的百姓加入，其餘黨政菁英在「民族大義」之前，也都必須保持高度一致，最終的目標則是讓全黨同志緊密團結在以習近平同志為總書記的黨中央。

(四) 結語

習近平上臺以來，有經濟、反腐、東海南海之爭、疆藏分離主義運動，以及「一國兩制」等挑戰。相較於胡錦濤時期，習的路線與政策顯現更強烈的民族主義色彩。習擬透過個人意志與集權，將自身塑造成國家利益的捍衛者，其深化改革，除常規化的路徑外，也透過意識型態的信仰體系，動員國家與社會。在國家安全領域，隨著組織與人事底定，指導方針（戰略綱要）出臺後，緊接著就是各部門依此「綱要」制訂法律與運作規則，逐步完成國家安全體系的建構。因此，本次「綱要」的出臺，具有以下幾個意義：

（一）對外顯示決心

從設置「國安委」到制訂「綱要」，有利於讓世界瞭解中國大陸長遠的戰略意圖和目標。

（二）對內強化控制

將內部治理問題轉化為國安問題，除中央所界定的恐怖、分裂與極端主義外，網絡、意識型態與政治自由都包括在內。

（三）符合法制方向

「綱要」強調把法治貫穿於維護國家安全的全過程，符合習近平強調「用制度管權管人管事」，但權力集中與監督，則是未來必須被檢驗的議題。

值得注意的是，習近平的「籠子」不僅套在黨員與社會，也套在中國大陸的周邊。大陸習於強調現有制度的優勢與「中國」式「集體力量」的強大；但另一方面卻必須透過國家體制層層布建，防堵挑戰勢力。國安委統籌國內和國際兩個大局，若缺少權力監督，對「安全」的界定可能過度延伸，包括對網路的控管、對「分離勢力」的壓制，甚至對民主運動的敵視等。這也讓大陸的國家安全成為廣泛延伸的概念。對臺灣而言，未來必須觀察大陸對安全議題的範圍；相關立法內容（如「國安法」、「反間諜法」、「反恐法」等）以及權責部門的運作。