

国家社科基金资助期刊

现代国际关系

XIANDAI GUOJI GUANXI

3
2014

CICIR 中国现代国际关系研究院

现代国际关系 (月刊)

2014 年第 3 期 (总第 293 期)

1981 年创刊 每月 20 日出版

主办单位: 中国现代国际关系研究院

编委会主任: 季志业

编委 (按姓氏笔画排列)

冯玉军 冯仲平 达巍 李伟 李绍先 杨明杰 张力
张健 张运成 林利民 季志业 胡仕胜 胡继平 袁鹏
崔立如 傅梦孜 翟崑

编辑出版: 《现代国际关系》编辑部

主 编: 林利民

副 主 编: 吴兴佐 黄昭宇

本期责编: 吴兴佐

编辑部地址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮政编码: 100081

联系电话: 010-88547317 (编辑出版)

010-88547563 (发行/零售)

传 真: 010-68476024

电子信箱: cir@cicir.ac.cn

网 址: <http://www.cicir.ac.cn/>

国内刊号: CN11-1134/D

国际刊号: ISSN1000-6192

国内发行: 北京市报刊发行局

邮发代号: 82-981

国外发行: 中国国际图书贸易总公司

国外代号: M6753

印 刷: 北京精乐翔印刷有限公司

订 购: 全国各地邮局

定 价: 内 地 RMB¥ 20.00

港澳台 US\$ 6.00

国 外 US\$ 10.00

目 录

特 稿

- 1 美国对华“灵活推回”战略评析 郑安光

国际政治与安全

- 9 土耳其“宝贵孤独”外交及其走向 李秉忠
- 17 巴基斯坦恐怖主义发展趋势探析 戴永红 李红梅
- 22 比较视野下的国家安全委员会 张 骥

中国与世界

- 30 中国智库国际化转型的困境与出路 陈开敏
- 39 中国“危机公共外交”：形势、问题与对策 黄 忠 唐小松

大国关系

- 49 试析俄日关系“解冻”及其前景 王海滨

世界经济

- 57 美联储QE退出风险、路径选择及其对华影响 孙立鹏
- 63 英文摘要

CONTENTS

Special Issue Studies

- 1 An Analysis of the U. S. "Smart Pushback" Strategy toward China
Zheng An'guang

International Politics and Security

- 9 Turkey's "Precious Isolation" Foreign Policy and Its Prospect
Li Bingzhong
- 17 An Analysis of the Terrorism Trends in Pakistan
Dai Yonghong & Li Hongmei
- 22 A Comparative Study of National Security Councils
Zhang Ji

China and the World

- 30 The Dilemma of Chinese Think Tanks' Internationalization and Its Solution
Chen Kaimin
- 39 China's Crisis Public Diplomacy: Situation, Problems and Approaches
Huang Zhong & Tang Xiaosong

Major Power Relations

- 49 Analysis of the "Thaw" in Russia-Japan Relations and Its Prospect
Wang Haibin

World Economy

- 57 Risks and Path Choices of Federal Reserve QE Tapering and Its Impact on China
Sun Lipeng

- 63 English Abstracts

比较视野下的国家安全委员会*

张 骥

[内容提要] 本文从制度视角,比较分析了各国国家安全委员会的产生原因、制度基础、构建理念 and 具体的制度设计。文章认为,国家安全委员会的产生和发展是当代主权国家在其所面临的安全议题、安全威胁发生根本变化后,国家政权对管理国家安全事务的理念、制度、机构、手段等进行改革的结果,体现了当代国家安全决策和国家安全治理对民主和法治的制度要求,以及对统筹国家安全事务和专业的功能需求。作为一种具体的制度形式,国家安全委员会的政治地位、职权功能和运作方式又与各国的基本政治制度和实际安全需求相适应。

[关键词] 国家安全委员会 国家安全制度 国家安全决策 国家安全治理

[作者介绍] 张骥,复旦大学国际关系与公共事务学院法国研究中心副主任、助理研究员、博士,主要研究外交制度、法国外交、欧盟外交、中国外交等问题。

国家安全委员会(National Security Council)或类似机构^①是当代世界各国进行国家安全决策和国家安全治理的主要制度形式和制度平台,是各国国家安全制度中最核心的组成部分和最核心的机构。国家安全委员会这种制度形式的产生和发展是当代主权国家在其所面临的内外安全议题、安全威胁发生根本变化后,主权国家对国家政权管理国家安全事务的理念、制度、机构、手段等进行改革的制度结果,也是现代国家实现国家安全治理民主化、制度化、科学化、专业化的制度形式,民主、法治、统筹、专业是这一制度形式的价值体现。作为一种具体的制度形式,各国国家安全委员会的职权功能、运作方式,以及国家安全委员会在整个国家权力体系中的地位 and 作用又无不与各国的根本政治制度相适应,体现着一国的权力结构、基本制度安排和治国理念。

一、国家安全委员会的产生

最早建立国家安全委员会这一制度形式的是美国(1947年)。美国国家安全委员会的建立主要源自两方面因素的驱动。一是对内协调统筹军事力量、情报部门、外交部门的需要。对第二次世界大战

战争经验与教训的反思使美国政府、军方和国会认识到战时决策和管理体制的混乱,特别是武装力量内部、情报部门之间、军队与文官之间缺乏协调和统筹等带来的灾难性后果,因而必须加强部门协作、推行总体战略。^②二是对外面临的安全威胁变化和安全事务空前增多。美国国际地位的迅速提升和冷战的到来,使得美国介入的国际事务空前增多,国家安全面临不同于战时的新威胁,贯彻称霸世界、遏制苏联等战略目标要求改革既有的国防和外交体制,从战略高度全面协调政治、经济、军事和外交资源,建立适应新形势的国家安全协调机制以及相应的决策、咨询机制,提升战略规划能力。^③因此之故,美国国家安全委员会建立初期主要受内部协调统筹的需求驱动,其职能定位则主要是针对外部安全威胁。

* 本研究得到“复旦大学青年教师科研能力提升项目”(项目编号:20520132051)的资助。

① 各国国家安全委员会或类似机构的名称不一,一般称为国家安全委员会或国家安全会议,为行文方便,本文统称为国家安全委员会。

② Zbigniew Brzezinski, "The NSC's Midlife Crisis", *Foreign Policy*, No. 69, 1987-1988, p. 80.

③ 周军:“美国建立国家安全委员会原因初探”,《历史教学问题》,1997年,第6期,第38-40页。

从世界范围来看,大多数国家的国家安全委员会是在冷战后建立起来的,或者是在冷战后得到强化的。同时,大部分国家的国家安全委员会是从国防委员会转化而来,如英国、德国、韩国等,或者在保留国防委员会的同时,国家安全委员会成为国家安全决策的主体,如法国等。当然,对于如今仍然面临传统军事威胁的一些国家,则可能既设立国防委员会又设立国家安全委员会,两者在国家安全决策中的地位和作用深受安全形势及文官与军队之间关系的影响,如巴基斯坦的国家安全委员会与内阁国防委员会(Defence Committee of the Cabinet)一直随军政关系的演变而不断轮替主导地位。^①

冷战后,这些国家建立或强化国家安全委员会职能的原因来自两方面。第一,主权国家面临的国家安全威胁发生变化,国家安全事务从传统的国防安全向综合安全和非传统安全拓展,国家安全从以领土安全为主向领土安全、政治安全、国土安全、经济安全、文化安全、信息安全、生态安全、国民安全等综合安全及非传统安全的拓展,这些是冷战后各国纷纷建立或强化国家安全委员会的重要原因。在冷战末期1990年底建立的苏联安全会议和苏联解体后建立的俄罗斯联邦安全会议是应对这一转变最显著的体现。苏联安全会议的职能涵盖了对外安全和对内安全,明确将经济安全、环境安全、紧急状态、自然灾害、社会稳定、法律秩序等确定为安全会议的职权范围。^②1992年建立的俄罗斯联邦安全会议同样体现了统筹内外安全的理念,涵盖个人、社会、国家三个层级的安全,包括宪法安全、军事安全、社会安全、国防工业安全、经济安全、边界安全、信息安全、国际安全、生态安全、卫生安全、军事动员等领域。

应对国内安全问题是部分国家建立和改组国家安全委员会的重要驱动因素。例如,1986年雅克·希拉克总理主导建立的法国国家安全委员会主要是为应对国内外的恐怖主义活动和开展反恐领域的国际合作。^③2002年希拉克连任总统后新建的法国国内安全委员会则主要是为了打击严重暴力犯罪和国内治安问题。

为有效应对国内安全问题、打击分裂势力和极端犯罪活动、维护国家统一,一些国家的国家安全委

员会还将特定地方的负责人纳入国家安全委员会。如2000年普京总统首次将7名总统驻联邦区全权代表列为俄罗斯联邦安全会议成员,这一制度一直延续下来。^④2004年巴基斯坦通过立法正式确定巴基斯坦国家安全委员会的地位,旁遮普、俾路支、信德、开伯尔—普什图四省省长成为巴基斯坦国家安全委员会的正式成员。^⑤

进入新世纪,特别是“9·11事件”之后,应对日益严峻的恐怖主义威胁成为部分国家建立或改组国家安全委员会的直接驱动因素。英国国家安全委员会的建立和新加坡安全政策评估委员会(Security Policy Review Committee)的建立就直接与应对恐怖主义威胁相关,并以应对恐怖主义威胁为主要任务。美国在“9·11事件”后立即建立了国土安全委员会和国土安全部,奥巴马执政期间则将白宫国土安全办公室并入国家安全委员会体系。^⑥

冷战后不少国家纷纷建立国家安全委员会的第二个驱动因素是主权国家面临的安全威胁多元化、复杂化和国家安全行为主体多元化带来了国家安全治理的统筹协调压力 and 专业化、职能化需求。

与单纯的军事威胁不同,当代主权国家面临的国家安全威胁越来越复杂和多元。一方面,国家面临的安全和外交议题的专业性不断提高,不仅应对传统军事安全、政治安全的技术和专业要求大大提升,而且应对诸如经济安全、信息安全、生态安全和

① Hasan-Askari Rizvi, "National Security Council: A Debate on Institutions and Processes for Decision-Making on Security Issues", Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT), <http://www.pildat.org/publications/publication/CMR/NationalSecurity-Council-debateonInstitutionsandprocessesfordecisionmakingonsecurityissues.pdf>. (上网时间:2013年11月15日)

② “Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления”, <http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/zakony/185464/>. (上网时间:2013年12月20日)

③ Bertrand Pauvert, "Creation du Conseil de sécurité intérieur", <http://www.jac.cerdacc.uha.fr/internet/recherche/Jcerdacc.nsf/No-mUnique/JLAE-5AUGJN>. (上网时间:2013年12月30日)

④ 上海太平洋国际战略研究所:《俄罗斯国家安全决策机制》,时事出版社,2007年,第57页。

⑤ "National Security Council: A Comparative Study of Pakistan and Other Selected Countries", p. 16, <http://www.pildat.org/Publications/publication/CMR/nationalsecuritycouncil-comparativestudy.pdf>. (上网时间:2013年11月15日)

⑥ 孙成昊:“美国国家安全委员会的模式变迁及相关思考”,《现代国际关系》,2014年,第1期,第33页。

重大危机等新兴非传统安全威胁对专业技术和知识的要求更是空前提升。另一方面,传统安全与非传统安全以及各个安全议题之间相互交织,已经无法通过单一手段和单独的部门来应对,国家安全治理的系统性、复杂性因而空前提升。尽管各国普遍将处理国家安全事务的权力赋予最高行政当局或者最高行政首脑,但单纯依靠领导人个人或者领导集体已经无法有效应对国家安全决策和国家安全治理所面临的这些复杂挑战,迫切需要专业意见的支持、各部门的协商、多种手段的配合,以及专业人员对日常事务的处理。这些是催生国家安全委员会机构的内在驱动力。

与此同时,国家安全威胁多样性、复杂化带来了国家安全行为主体的多元化,越来越多的政府部门参与到国家安全治理和国家安全决策的进程中。对于大多数国家而言,国家安全决策至少涉及军方、国防部、外交部、内政部、安全部门、经济部门、情报部门等,多部门参与在为国家安全治理带来多种手段和综合应对的同时,也产生了部门利益化、信息情报沟通不畅、分割严重、协调不力,甚至相互倾轧等问题,亟需在各个具体部门之上建立一个权威的沟通协商、统筹协调、统一步调的制度化机制,以减少决策和执行的内部阻力和成本。1947 年美国建立国家安全委员会的目的就是:对武装力量、情报系统与外交部门进行全面重组和整合,以解决文官和军方及各军种之间的政策协调、各个情报部门之间的信息共享、情报部门对战场行动的有效支持等一系列问题。^① 俄罗斯联邦安全会议则通过建立一系列常设或临时的跨部门委员会来协调涉及多个部门的安全议题。

当代国家安全治理中的两项主要任务——危机管理和战略规划也对建立在专业基础上的统筹协调提出了要求。当代国家安全治理中的一个重要内容就是对突发事件和危机进行有效管理,包括突发外交事件、恐怖主义袭击、严重暴力事件、自然灾害、公共卫生事件、环境事故、核事故等。这些危机要求决策者做出及时、专业和科学的判断,并进行有效和协同的应对,这就需要为决策提供一个专业、高效,有充分整合情报支撑和各部门会商、响应的机制,国家

安全委员会为国家的危机管理提供了制度平台。韩国国家安全保障体系就呈现出显著的危机主导特征,韩国的国家外交安保体制和国家安全保障会议的功能和结构一直处于不断的调整变化之中,其中一个最主要的动因就是应对持续演变的半岛危机和突发事件。

当代国家安全治理的复杂性和系统性要求国家进行有效的国家安全战略规划。一国如要保障国家的长治久安,除了应对日常的安全议题和进行有效的危机管理外,还必须超越日常事务和官僚机构的部门分化,对国家安全战略进行宏观设计和规划。对核心国家利益和安全威胁的界定、政策和手段的制定与计划都需要超越国会、内阁和政党的纷争,摆脱行政机构和官僚体系的束缚,在综合平衡的基础上进行前瞻性、系统性构建。这就需要有一个专门的机制为最高决策层提供专业性、独立性的意见,提供大战略的思想资源和政策方案,协助最高决策者进行战略判断和战略谋划,国家安全委员会同样能够为此提供一个制度平台。美国自 1986 年的《戈德华特—尼科尔斯国防部改组法》要求总统每年向国会提交《美国国家安全战略报告》以来,美国国家安全委员会就成为撰写美国国家安全战略报告的主要平台。此一做法为各国纷纷效仿,成为各国国家安全委员会的一项主要职能。苏联解体前,俄罗斯联邦就已经开始酝酿《俄罗斯社会主义联邦共和国安全系统构想》^②;之后叶利钦和普京分别通过颁布《俄罗斯联邦国家安全构想》来构建俄罗斯的国家安全战略;2009 年梅德韦杰夫总统颁布了《2020 年前俄罗斯联邦国家安全战略》。其他一些国家则是首先制定国家安全战略,国家安全委员会作为国家安全战略的直接产物而诞生,比如法国的国防与国家安全委员会就是 2008 年法国《国防与国家安全白皮书》的主要机制成果^③,英国的国家安全委员会则是 2008 年英国首份《英国国家安全战略》和 2010 年

① 周琪主编:《美国外交决策过程》,中国社会科学出版社,2011 年,第 135 页。

② 王晓东:《国家安全领导体制研究》,时事出版社,2009 年,第 58 页。

③ Livre Blanc sur Défense et Sécurité nationale, Paris: Odile Jacob/La Documentation Française, 2008, p. 251.

英国《不稳定时代的强大英国：国家安全战略》催生的结果。^①

二、国家安全委员会的制度基础

民主、法治是国家安全委员会的制度基础。国家安全委员会这一制度形式的产生和发展是现代国家安全决策和国家安全治理民主化、法治化的重要体现。民主化体现在三个方面：第一，国家安全委员会的设立基于各国基本政治制度的民主原则和宪法法律的规定；第二，国家安全委员会受到议会的监督和制约，有些国家的国家安全委员会成员要经过议会批准；第三，国家安全委员会为个人决策向集体决策转变提供了制度平台，通过集体决策或集体咨询作出事关国家核心利益的重大决定。尽管在总统制、半总统制国家，法定最终决策权在总统，但总统决策是在国家安全委员会协商讨论的基础上作出的。法治化也体现在三个方面：第一，国家安全委员会的权力来源于宪法和法律的规定；第二，国家安全委员会的决策、运作和执行受到法律的规范和制约；第三，国家安全委员会的内部运作有相应的法律和规则进行规范。

国家安全委员会的设立和运作基于民主和法治的总的原则，但国家安全事务涉及国防、外交、安全等国家的核心权力，依法高度集中于最高元首、行政首脑或者最高行政当局，具体运作则要求统一、集中、高效和保密。从制度设计和制度安排上来说，存在着民主与集中、法治与权威之间的张力，如何做到民主基础上的集中、法治基础上的集中、专业基础上的集中，考验着各国的制度安排和政治领导的政治智慧。作为一种具体的制度形式，各国国家安全委员会的具体制度安排无不与各国的根本政治制度相适应，体现着各国国家权力结构、基本制度安排和治国理念。本文拟通过法律基础和政治地位这两个具体要素来比较各国国家安全委员会的民主、法治基础。

各国的国家安全委员会一般都具有坚实的法律基础。在最核心的宪法层次，国家安全委员会通常根据宪法赋予最高领导或领导机构的军事、外交、国家安全等的权力建立。俄罗斯、韩国、伊朗都在宪法

中明文规定了国家安全委员会的宪法性机构性质及其职权，并规定国家安全委员会由国家最高领导组织和领导。^②一些国家的宪法中虽没有有关“国家安全委员会”的明文规定，但其权源来自宪法赋予国家元首（总统制、半总统制国家）或内阁（议会内阁制）的相应权力，并对国家元首或内阁负责，通过专门法或行政命令建立。

在专门法的层次，世界上绝大部分国家通过国家安全立法规定国家安全委员会的法律地位、职权和活动原则等，建立了一系列相关法律制度。^③例如美国的《国家安全法》、俄罗斯的《俄罗斯联邦安全法》、新加坡的《国家内部安全法令》等；其他相关的部门法还有《国防法》、《国土安全法》、《反恐法》、《情报法》、《紧急状态法》，等等。《政府组织法》、《公务员法》等则涉及国家安全委员会的组织机构。

部分国家（特别是议会内阁制国家）的国家安全委员会往往通过行政命令（如德国、印度、以色列、新加坡等）或政府政策文件（白皮书、国家安全战略）宣告建立（如英国、法国等）。

一些国家还通过专门的国家安全委员会立法或者行政条例来规范国家安全委员会的内部运作，例如俄罗斯的《俄罗斯联邦安全会议条例》、日本的《安全保障会议设置法》、韩国的《国家安全保障会议法》、巴基斯坦的《国家安全委员会法案（2004）》、以色列的《国家安全委员会法》，等等。美国总统上

① “The Governance of Britain”, p. 33, <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>; “The National Security Strategy – a Strong Britain in an Age of Uncertainty”, pp. 34–35, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf. (上网时间: 2013年11月29日)

② 俄罗斯现行宪法《俄罗斯联邦宪法》第83条第7款规定，“俄罗斯联邦总统组织并领导俄罗斯联邦安全会议”，“Конституция Российской Федерации”，<http://www.constitution.ru/>（上网时间：2014年1月2日）。韩国现行宪法《大韩民国宪法》（第六共和国宪法）第91条规定：“为制定与国家安全有关的对外政策、军事政策和国内政策，在国务会议审议前，备总统咨询，设国家安全保障会议。国家安全保障会议由总统主持。”《大韩民国宪法》，姜士林主编：《世界宪法全书》，青岛出版社，1997年，第257页。伊朗现行宪法《伊朗伊斯兰共和国宪法》（1989年宪法）第176条规定：“为捍卫国家利益和维护伊斯兰革命、领土完整和国家主权，设立最高国家安全委员会，由总统任主席”。The Constitution of the Islamic Republic of Iran, Tehran: Islamic Propagation Organization, 1990.

③ 李竹：《国家安全立法研究》，北京大学出版社，2006年，第2页。

任后则通过总统行政命令确定美国国家安全委员会的组成和机构设置。俄罗斯联邦安全会议的内部法治建设最为健全,其下设的 7 个常设跨部门委员会、科学委员会和联邦安全会议机关都分别制定了相应条例。

政治地位指国家安全委员会在国家政治结构和权力结构中的位置、与其他国家机构间的关系,主要涉及国家安全委员会权力的大小,对其的监督和制约,这与各国的基本政治制度密切相关。

就其法律地位而言,各国国家安全委员会有决策型、协调型、咨询型之分,协调型和咨询型的安全委员会没有决策权,但在实际的政治和决策过程中,国家安全委员会往往成为国家安全决策的最高机构。

在总统制、半总统制的国家中(如美国、俄罗斯、法国等),国家安全委员会的法律地位一般是服务于总统的咨询机构和协调机构,不是政府的组成部分。在这类国家,国家安全委员会是总统的直属机构,对总统负责,一般由总统担任国家安全委员会主席。虽然总统在国家安全委员会中拥有最后决策权,且国家安全委员会的决定或建议必须经总统批准,由总统发布和施行,但国家安全委员会囊括了最重要的政治领导和政府部长,决策往往就在国家安全委员会的会议上形成,并逐渐发展成一个集协商、咨询和协调、监督执行于一体的实权机构,甚至部分行使执行权力,成为实际上的最高决策机构。

在议会内阁制国家中,国家安全委员会大致有两种类型:一种是进行部际协调的内阁委员会(如英国、德国、新加坡等);另一种是隶属于总理的咨询、协调机构(如以色列等)。议会内阁制国家的决策权属于内阁全体会议,但在实际政治过程中,决策程序往往被转移到具体的内阁委员会当中,^①国家安全委员会成为安全决策的主要平台。近年来,一些议会内阁制国家还在效仿美国国家安全委员会,将国家安全委员会从内阁委员会转变为总理(首相)直属机构,如英国和日本等。^②这一趋势在英国受到质疑,但在日本,安倍政府通过建立国家安全保障会议和国家安全保障局,将决策重心从内阁转向首相官邸,使之成为实际上直属首相的最高决策机

构。

可以看出,无论在总统制、半总统制国家,还是在议会内阁制国家,国家安全委员会在各国国防、外交和安全决策中的政治地位有上升的趋势,这就使得对国家安全委员会进行监督和制约的问题更加突出。

国家安全委员会作为行政机构的一部分,通常会受到立法机构和司法机构的监督。议会对国家安全领导机构的监督负有最高的法定义务、权力和责任。^③议会通过以下方式对国家安全委员会进行监督和制约:第一,通过立法确定国家安全委员会的权力、职责,规范其行为和活动,或者通过立法直接影响具体的政策;第二,通过议会享有的权力制约国家安全委员会的决策和行为,如弹劾权(总统制)、倒阁权(议会内阁制)、质询权(议会内阁制)、违宪审查权、调查权、战争权(宣战或对外军事行动)、外交监督权(条约批准权)、紧急状态和动员批准权等;第三,通过任命权、预算审批权控制国家安全委员会的组成和运行;第四,通过议会专门委员会直接监督国家安全委员会的工作,如美国参众两院中的有关军事、外交、国土安全和情报的专门委员会,俄罗斯联邦委员会和国家杜马中有关国防、安全、国际事务的专门委员会,英国国会的情报和安全委员会、国家安全战略联合委员会等;第五,通过议会负责人或成员进入国家安全委员会直接监督,如俄罗斯联邦委员会主席、国家杜马主席是联邦安全会议的法定常委,巴基斯坦参议院议长、国民议会议长一度成为国家安全委员会成员,伊朗伊斯兰会议议长是最高国家安全委员会(Supreme National Security Council)的法定成员;第六,通过向议会提交国家安全战略报告、白皮书及实施情况报告接受议会监督。

在一些国家,司法机关的负责人也直接参与国家安全委员会,并作为成员或者顾问对国家安全委员会进行监督,如俄罗斯联邦总检察长是俄联邦安

① [德] 沃尔夫冈·鲁茨欧著,熊伟、王健译:《德国政府与政治》,北京大学出版社,2010 年,第 210 页。

② 朱建新、王晓东著:《各国国家安全机构比较研究》,时事出版社,2009 年,第 35 页。

③ 王晓东:《国家安全领导体制研究》,时事出版社,2009 年,第 200 页。

全会议成员;伊朗司法总监是伊朗最高国家安全委员会成员。

英、德等国则在国家安全委员会组成上注意平衡执政党与在野党,以及执政联盟内部政党之间的关系,在国家安全委员会中形成政党之间的相互制衡。在美国,国家安全事务助理与国务卿之间存在竞争关系,也形成一定的相互制约。

三、国家安全委员会的制度设计

民主、法治是国家安全委员会的制度基础,是其政治性的体现。其制度设计则追求统筹和专业,体现出功能性。当代主权国家所面临安全威胁的多样化、复杂化、系统性和国家安全行为主体的多元化,要求国家安全决策和治理体系的制度设计必须体现专业基础上的统筹这一理念:统筹对外安全与对内安全,传统安全与非传统安全;统筹内政、外交、国防、安全、情报、经济等国家安全主体部门;统筹中央(联邦)与地方;统筹协调政策、情报、资源、手段和执行;统筹战略规划、危机管理与日常运作。专业方面,要求国家安全决策建立在充分的情报、科技手段和专业意见的基础上,经过专业的研究、论证、咨询和协商,作出科学、理性的决策。

各国国家安全委员会的功能设定、机构设置、人员配备和具体运作都体现统筹性和专业性的要求。第一,统筹性和专业性首先体现在国家安全委员会的核心功能上。尽管各国在制度设计上赋予国家安全委员会的职能侧重点有所不同,但基本上围绕决策、咨询、协调这三大核心功能展开。一是决策功能。如上文所述,尽管大部分国家的国家安全委员会在法律上不是决策机构,其决策权属于最高领导人或内阁,但在实际政治过程中,国家安全委员会在国家安全决策中起核心作用,成为实际上的最高决策机构。当然,也有些国家赋予国家安全委员会最高安全决策机构的法定地位,如伊朗等。二是咨询功能。决策咨询是大部分国家赋予国家安全委员会的法定地位和职能,是专业性最重要的体现。咨询功能体现在国家安全委员会进行情报和信息整合、听取和整合各方意见、进行战略评估和谋划、政策研究和设计、形成意见和方案,为最终决策提供专业意

见,扮演参谋和顾问角色。三是协调功能,主要在政策和执行两个层面,协调涉及国家安全的政府部门、军事部门,协调中央(联邦)与地方,以及在一些国家协调行政机构与立法机构、司法机构(如俄罗斯、伊朗等),是统筹性的体现。国家安全委员会通常设立跨部门的内设委员会或小组进行政策协调和准备。此外,一些国家的国家安全委员会还发挥一定的代表和执行功能。国家安全顾问或国家安全事务助理、国家安全会议秘书以总统私人代表或政府官方代表等身份进行外交活动和谈判,扮演特使角色;或扮演总统/政府发言人,对外发布和阐释国家安全政策。美国、俄罗斯、印度、伊朗、以色列等国的国家安全顾问都发挥上述功能。国家安全委员会代表政府与其他国家相应机构进行战略对话,如以色列。国家安全委员会还负责监督执行国家安全委员会或总统、内阁作出的决定。

第二,国家安全委员会的机构设置和人员配备体现统筹性和专业性的要求。机构设置上,总体上有会议型和实体型之分。会议型通常通过召开会议的形式进行协调、咨询和决策,一般不设专门的下级机构,仅有少量的秘书人员,决策由委员会成员所代表的组成部门具体负责执行,也可能借助总统或总理的办公机构负责秘书和执行工作。德国联邦安全委员会是典型的会议型模式,作为内阁委员会的国家安全委员会形成决定后由具体的内阁部门去执行。实体型除了设有会议机制外,还有一个相对系统完备的秘书、工作机构和顾问班底,有完备的人员配置和组织体系。随着国家安全事务的大量增加和专业化程度的不断提升,大部分国家的国家安全委员会采用实体型模式,且组织体系不断扩大,专业化与职能化程度不断提升,甚至发展成为一个庞大的科层机构。一些国家的会议型模式也在向实体型转变。这一趋势反映了当代国家面临的国家安全决策和治理的任务越来越重大,原有的制度安排已经不能有效统筹决策和执行、不能有效处理日常事务,因而需要进行机构上的变革,以适应安全环境的变化。

实体型的国家安全委员会通常由委员会核心成员(常委)、全体委员、国家安全顾问(委员会秘书)、秘书/工作机构、咨询机构构成。国家元首或政府首

脑任委员会主席,核心成员包括:副总统、半总统制国家的总理、外交部长、国防部长、安全部长(内政部长)、财政部长、总参谋长、情报部门负责人、国家安全顾问、总统/总理办公厅主任等。核心成员或者常委往往由国家实权部门的领导人构成,以利于进行重大决策、危机管理和保密,并能够有效地进行最高层级的统筹。其他成员包括根据议题邀请的其他行政和军事官员,有的国家还包括立法机构负责人、司法机构负责人、相关的地方负责人等,以确保决策的专业性和增强决策的政治基础。

国家安全顾问(有的国家设置为国家安全委员会秘书、国家安全事务助理等)是国家安全委员会制度设计中的一个关键,扮演安全大脑和协调人的角色,是国家安全决策和治理专业化、职能化的体现。国家安全顾问负责领导和组织国家安全委员会的日常工作,是国家安全委员会日常运作的核心,在国家安全决策和国家安全治理中发挥中枢作用。在一些国家,该职位不具有法定地位,但因其对决策的重大影响而成为权倾朝野、影响国际时局的风云人物。在另一些国家,国家安全顾问由总理府主任(如德国)或总理首席秘书(如印度)兼任,具有更加突出的政治地位。在实际政治过程中,国家安全顾问作用的发挥受到三个因素的影响:首脑的信任与重视程度、国家安全顾问本人的能力和资历、其他部门或核心官僚的竞争。^①

国家安全顾问的职能主要体现在五大方面。一是参与日常决策和危机决策并提供专业咨询,每天或定期将相关情报和信息经过汇总整理后提供给首脑,如实反映各方意见并提供独立意见和可选方案;二是协助首脑或内阁进行宏观战略规划与政策设计,制定国家安全战略,提供思想和理念,领导预测研究;三是领导国家安全委员会日常工作,负责首脑或内阁的国家安全事务议程设置,组织各级别会议,起草各类文件;四是国家安全政策及政策执行的协调与督促;五是代表首脑进行外交活动、谈判和发布信息。

日常秘书和工作机构的设置是为了确保国家安全委员会有充分的决策准备,决策能够得到有效的执行,国家安全事务能够得到持续和有效的处理。

它由国家安全顾问领导,按职能划分为若干下设委员会或工作机构。如美国奥巴马政府的国家安全委员会纵向形成部长级委员会、副部长级委员会、跨部门协调委员会的结构,横向跨部门协调委员会由 6 个地区委员会和若干个议题委员会构成。^② 俄罗斯联邦安全会议下设战略规划、独联体事务、经济和社会安全、环境安全、军事安全、公共安全、信息安全等 7 个常设跨部门协调委员会负责跨部门协调,还设有联邦安全会议机关处理日常工作。^③ 法国设置国防与国家安全总秘书处作为国防与国家安全委员会的工作机构,下设 5 大部门,有 216 名工作人员。^④ 日本设置国家安全保障会议的事务局国家安全保障局,下设总括、战略、信息三个职能部门和同盟·友好国、中国·朝鲜、其他地区 3 个地区部门,初始编制 67 人。^⑤ 可见,各国国家安全委员会日常秘书和工作机构已趋于日渐完备和科层化。

为了增强决策的科学性,一些国家的国家安全委员会下设专门的咨询机构,由国家安全顾问领导,成员包括各个领域的资深专家、相关政府部门的高级官员或退休的高级外交官和退役的高级将领,负责向国家安全委员会提供独立的专业意见、评估和科技支撑。俄罗斯联邦安全会议下设科学委员会,包括 155 名成员,主要有科学院系统、国家机关和军队所属研究机构的领导和著名学者。^⑥ 新加坡高度重视政策研究和科技开发对国家安全的支撑作用,安全政策评估委员会下设的国家安全协调中心

① Ivo H. Daalder and I. M. Destler, "How National Security Advisers See Their Role", in Eugene R. Wittkopf and James M. McCormick, eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, 5th edition, Rowman and Littlefield Publishers, 2007, pp. 185-186.

② Alan G. Whittaker et al., *The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System*, Washington, D. C.: Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, 2011, pp. 15-19, 69.

③ Совет Безопасности Российской Федерации, <http://www.scrf.gov.ru/>. (上网时间:2014 年 1 月 15 日)

④ Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, <http://www.sgdsn.gouv.fr/>. (上网时间:2013 年 12 月 30 日)

⑤ “国家安全保障局が 67 人体制で発足 首相「戦略的に領土を守る」”, <http://sankei.jp.msn.com/politics/news/140107/plc1401072160026-n1.htm>. (上网时间:2014 年 1 月 7 日); 地曳航也:“走进日本国家安全保障局”, <http://cn.nikkei.com/politicaconomy/politicsasociety/7834-20140127.html>. (上网时间:2014 年 1 月 28 日)

⑥ “Состав научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации”, <http://www.scrf.gov.ru/persons/sections/17/>. (上网时间:2013 年 12 月 19 日)

(National Security Coordination Centre)通过国家安全工程中心(National Security Engineering Centre)、国家安全卓越研究中心(Centre of Excellence for National Security)和相关评估研究项目为国家安全提供强大的科技支撑;^①另一下设机构国家安全研究中心(National Security Research Centre)则通过整合全国科研机构提供远景预判、风险评估和政策研究。^②法国设有国防与国家安全咨询委员会;印度设有国家安全咨询委员会(National Security Advisory Board);以色列国家安全委员会则专门设立了经济顾问和法律顾问。

第三,国家安全委员会的运作日趋规范和专业。根据各国经验,国家安全委员会的运作一般有日常运作模式、危机管理模式和战略决策模式,要求统一、集中、高效和保密。各国通过国家安全立法、专门的国家安全委员会立法以及行政条例对国家安全委员会的内部运行,特别是议事规则、决策程序、工作程序等作出严格规范,确保国家安全委员会的决策和行政系统根据日常、危机、战略的不同规则和程序作出响应,并通过保密立法确保决策的机密。国家安全委员会的运作受到法律、行政条例的约束,也深受一国政治传统、行政文化和领导人风格的影响。在实际政治过程中,各国都存在正式机制与非正式机制,并且两者同时发挥作用。尤其是在作为首脑直属机构的国家,核心决策层的非正式磋商以及国家安全顾问作为首脑私人顾问和代表的角色较为常见。这也带来缺乏监督和制约等问题,为立法机构和舆论所诟病。总的看来,各国国家安全委员会在实践中形成了不同的运作模式,总体上趋于建立一整套规范、专业的决策和工作程序及其规则,如美国从老布什政府开始一直延续至今的“斯考克罗夫特”模式^③等。

结论

纵观世界各国的国家安全委员会,其建立和发展是当代主权国家应对国家安全议题、安全威胁变化的制度反应和制度创新。它不是一个简单的机构,而是国家政权进行国家安全决策和国家安全治理的制度形式,体现了当代国家安全治理和决策对

民主和法治的制度要求,以及对统筹和专业的功能需求。随着国家面临的安全事务空前增长,安全威胁多元化、以及安全威胁内外交织和相互交织的系统性发展,国家安全委员会职能化、专业化程度不断提升,越来越朝着实体型方向发展,其功能和结构日益庞大,其运作更加日常化和科层化,在国家权力结构中的政治地位也不断提升,日益成为一个具有实际权力的最高安全决策机构。这一制度形式有利于主权国家统筹应对内外安全威胁、协调国家安全行为主体、进行科学理性的安全决策和战略谋划、综合运筹政策和资源,从而更好地保障国家安全、捍卫国家核心利益。但是,国家安全委员会的设置也带来了民主与集中、法治与权威之间的张力,对国家安全决策和国家安全治理的法治建设、民主监督提出了更高的要求 and 期待。世界各国都面临着同样的问题,即如何通过更有效的制度安排使得国家安全委员会这一制度形式能够真正实现民主基础上的集中、法治基础上的集中、专业基础上的集中,并与各国的基本政治制度、行政文化和实际安全需求相适应。○

(责任编辑:孙成昊)

① National Security Coordinating Secretariat NSCS, <http://app.nscs.gov.sg/public/content.aspx?sid=28>. (上网时间:2014年1月15日)

② National Security Coordinating Secretariat NSCS, <http://app.nscs.gov.sg/public/content.aspx?sid=137>. (上网时间:2014年1月15日)

③ 老布什政府的国家安全事务助理布伦特·斯考克罗夫特(Brent Scowcroft)总结了里根政府的国家安全事务助理弗兰克·卡卢奇(Frank Carlucci)的机构设置经验,在国家安全委员会设置了一个金字塔型运作模式:在底层设置一系列跨部门协调委员会,每个委员会针对一个特定议题或特定地区,提交相关报告,监督、协调与执行相关的日常政策。在其更上一级设置副部长级委员会,审核跨部门协调委员会的报告,提出建议和方案,也处理有关重要政策的协调与执行。在其上一级设置高级别的部长级委员会,审议副部长级委员会的报告,做出决定,提交总统。最终,在金字塔的顶端,总统基于部长级委员会的建议,与国家安全委员会核心成员进行正式或非正式讨论,最终做出决策。参见周琪主编:《美国外交决策过程》,中国社会科学出版社,2011年,第89-90页;John P. Burke, *Honest Broker: the National Security Advisor and Presidential Decision Making*, TX: A&M University Press, 2009, p. 169.

ISSN 1000-6192



9 771000 619004

03>

国内刊号: CN11-1134/D 国际刊号: ISSN1000-6192 邮发代号: 82-981 国外代号: M6753

定价: 内地 RMB¥20.00 港澳台 US\$ 6.00 国外 US\$ 10.00