

对总体国家安全观“总体性”的理论思考*

郎平 姚远

【内容摘要】总体国家安全观是系统完整的国家安全理论体系和新时代国家安全工作的根本遵循，为新时代国家安全指引方向。总体国家安全观的关键是“总体”，在国家安全实践中贯彻“总体性”理念需要回答好三个具有逻辑递进关系的理论问题：国家安全状态的判断依据是什么？国家安全重点领域的设置标准是什么？统筹国家安全事务的实施路径是什么？研究发现，安全能力能否覆盖安全威胁强度是判断国家安全状态的依据，安全状态当期水平和变化趋势是设置国家安全重点领域的指标，明确统筹边界和分级分类施策是统筹国家安全事务的可行路径。在此基础上，可以得出国家安全实践的三点启示：在增加安全投入时应注重提高安全产出效率，避免陷入安全困境；统筹发展和安全应作为国家安全治理的首要原则；要从制度层面建立健全国家安全重点领域的动态调整机制。

【关键词】总体国家安全观；总体性；国家安全实践；统筹

中图分类号：D631 文献标识码：A 文章编号：1009-346X (2025) 03-0001-11

国家安全是民族复兴的根基，社会稳定是国家强盛的前提。面对新时代国家安全形势的重大变化和国家安全实践的新挑战，总体国家安全观从思想理论高度为理解错综复杂的国家安全提供了指引，为新时代国家安全工作提供了根本遵循。总体国家安全观提

出十一年来，理论体系不断丰富、日臻完善，引领我国国家安全工作取得了历史性成就，为中国式现代化的稳步推进提供了坚实安全保障。^①坚定不移贯彻总体国家安全观，是实现第二个百年奋斗目标和民族复兴的根本保证。总体国家安全观的关键是“总体”，“总

【收稿日期】2025-04-21

【作者简介】郎平，中国社会科学院世界经济与政治研究所国家安全研究室主任、研究员；姚远，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员。

* 本文系研究阐释党的二十大精神国家社会科学基金重大项目（项目批准号：23ZDA113）的阶段性成果。

① 傅小强. 总体国家安全观的理论建构、实践探索与世界意义 [J]. 国际安全研究, 2024 (2): 3-24.

体”是新时代中国国家安全的灵魂。^①因此，实践中贯彻落实总体国家安全观，基本前提就是理解把握并不断发展“总体性”理念。

一、总体国家安全观的关键是“总体”

把握总体国家安全观的思想内涵是贯彻落实和创新发展总体国家安全观的前提。总体国家安全观内涵丰富、思想深邃，是一个系统完整、逻辑严密、相互贯通的科学理论体系，其区别于其他国家安全思想和理论的最主要特征为凝练归纳的总体属性。^②理解总体国家安全观的思想内涵，关键在于把握“总体”的四层含义，在此基础上方可提出贯彻和发展“总体性”理念需要回答的理论问题。

（一）突出大安全理念

“总体”的第一层含义是国家安全领域的全面性和整体性。进入新时代，我国面临安全问题的多样性更加突出，国家安全的内涵和外延更加丰富，国家安全领域随之不断拓展。在国内层面，随着我国社会主要矛盾转化，人民群众对安全的需求不断提高并趋于多样化，因而国家安全的构成日益丰富。在国际层面，世界进入新的动荡变革期，我国外部环境的不稳定性、不确定性明显加强，

外部风险涉及的领域日益广泛。在此背景下，总体国家安全观从全局高度出发，对我国国家安全的重点领域作出全面和整体把握。

总体国家安全观突出大安全理念，既涵盖政治、军事、国土等传统安全领域，也包括经济、金融、文化、社会、科技、网络、粮食、生态、资源、核、海外利益、太空、深海、极地、生物、人工智能、数据等非传统安全领域，而且将随着社会不断发展动态调整。总体国家安全观的大安全理念不等同于国家安全的碎片化，既强调国家安全领域的广泛性和全面性，又强调国家安全领域的整体性。大安全不等于安全泛化，前者强调局部安全对于整体安全不可或缺，后者的本质则是将非安全问题安全化；大安全更不等于绝对安全，目的并不是要消除所有的威胁，而是“通过抓好一地一域一业的安全为国家总体安全创造条件，是通过及时有效解决一个个安全问题为国家长治久安筑牢根基”^③。要而言之，国家安全的各个领域不是相互独立和割裂的，而是相互影响、相互交织，共同构成一个不可分割的整体。因此，总体国家安全观要求在国家安全工作中做到既重视传统安全又重视非传统安全，构建集多领域安全于一体的国家安全体系。^④

^① 国务院新闻办公室. 新时代的中国国家安全 [EB/OL]. 2025-05-12. https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7023405.htm.

^② 冯维江, 张宇燕. 新时代国家安全学——思想渊源、实践基础和理论逻辑 [J]. 世界经济与政治, 2019(4): 22-26.

^③ 国务院新闻办公室. 新时代的中国国家安全 [EB/OL]. 2025-05-12. https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7023405.htm.

^④ 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于总体国家安全观论述摘编 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2018: 5.

（二）把握国家安全工作的系统思维和方法

“总体”的第二层含义是国家安全工作思维和方法的系统性。国家安全是由诸多对立统一的要素组成的有机整体，包括内外影响因素、众多细分领域、不同实现路径等。稳定的国家安全状态是国家安全诸要素相互作用形成的动态平衡，忽视其中任何要素都不能真正保障国家安全。因此，国家安全工作是一项复杂的系统工程，需要本着系统思维，综合把握国家安全的方方面面，通盘考虑各种安全要素，处理好国家安全诸要素之间的关系，避免国家安全工作不平衡不充分的问题。总体国家安全观的科学统筹思想为此提供了方法指引。

总体国家安全观强调把科学统筹作为国家安全工作的根本方法，重点体现为“五个统筹”：统筹外部安全和内部安全、统筹国土安全和国民安全、统筹传统安全和非传统安全、统筹自身安全和共同安全、统筹维护国家安全和塑造国家安全。^①其中，统筹国土安全和国民安全、统筹传统安全和非传统安全，强调处理好国家安全的众多细分领域的关系；统筹外部安全和内部安全、统筹自身安全和共同安全，强调处理好国家安全的内外影响因素的关系；统筹维护国家安全和塑造国家安全，强调处理好保障国家安全的不同路径的关系。“五个统筹”既触及国家安全的不同方面，又相互联系、相互贯通，共

同服务于国家安全的总目标，彰显出总体国家安全观的辩证方法论，为国家安全工作提供了系统性的思路和方法。

（三）把国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程

“总体”的第三层含义是从党和国家工作全局的高度维护国家安全。进入新时代，随着我国经济社会不断发展和国际形势日趋复杂严峻，我国国家安全的内外风险源全方位增多。由此，国家安全愈发深入地贯穿于我国经济社会发展的全过程和各领域，并将随着发展持续推进和国际形势变化继续拓展。在此背景下，不能从孤立的角度审视和维护国家安全，而要把国家安全工作置于国家全局来谋划推进。在此意义上，总体国家安全观为新时代国家安全工作提供了路径指引。

总体国家安全观强调，国家安全应贯穿党和国家工作全局各方面、各环节，绝非某一领域、单一部门的职责，必须把发展和安全置于同等重要地位，同步决策部署，同样积极落实。一方面，要求在体制机制层面，坚持和加强党对重大工作的集中统一领导，从而使党对发展和安全两件大事实施更有效的统领和协调，同时注重发挥多方的优势和能动性，推动建立健全各领域协同参与、多部门协调配合的国家安全工作机制，从而形成保障国家安全的合力；另一方面，要求在国家发展的全过程和各领域，推进发展和安全有机融合，做到发展和安全协调一致、齐

^① 总体国家安全观包含多个统筹，本文重点聚焦党的二十大报告中论述的统筹发展和安全根本原则之下的“五个统筹”。参见刘跃进.论国家安全领域的七个统筹[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2022(12):61-72.

头并进,从而实现高质量发展和高水平安全良性互动与动态平衡。

(四) 坚持维护国家安全的多领域协同

“总体”的第四层含义是坚持维护国家安全的各领域协同性。国家安全以人民安全为宗旨,深入贯彻经济社会发展的方方面面。在此背景下,维护国家安全不能局限于国家安全机关,还需要紧紧依靠包括党政军民学在内的全部力量,必须坚持全民共同参与。

总体国家安全观要求在国家安全工作中加强多领域协同,形成汇聚党政军民学各战线各方面各层级的强大合力,运用全社会全政府全体系全手段应对重大国家安全风险挑战。这意味着,维护国家安全必须通过各战线各方面各层级协力合作才能实现,而应对重大国家安全风险更应集中国家与市场、政府与社会、中央与地方以及各个系统所有层级的力量,使用政治、经济、军事、外交等多样手段。唯有如此,才能真正做到国家安全一切为了人民、一切依靠人民,充分调动和发挥全体人民群众参与国家安全事业的积极性、主动性和创造性,夯实国家安全的社会基础和人民防线,为国家安全提供不竭动力和全方位保障。

二、贯彻“总体性”理念需要回答的三个理论问题

理论创新源于实践需要。总体国家安全

观的“总体性”理念之所以能够区别于其他国家安全理念,就在于它来自新时代我国国家安全实践亟待回答的新问题。同时,它还必然在新的国家安全实践中得到检验,由此完成从认识到实践的“飞跃”^①。从实践角度看,在国家安全工作中贯彻落实“总体性”理念至少需要在理论层面厘清三个具有逻辑递进关系的问题。

(一) 国家安全状态的判断依据

判断国家安全状态是开展国家安全实践的基本前提。总体国家安全观的大安全理念强调国家安全领域的全面性和整体性,从风险角度看,这意味着国家安全风险呈现出与日俱增的多样性和联动性,由此增加了判断国家安全状态的难度。^②一方面,由于国家安全涵盖的领域日益广泛,不同安全领域的风险状况不尽相同,难以笼统地判断国家安全状况,需要深入具体领域针对性评估;另一方面,在安全风险来源愈趋多元和安全风险联动叠加效应不断凸显的背景下,国家安全风险不可能消除殆尽,一味根据风险存在与否来判断国家安全状态容易导致国家安全泛化。为此,首先需要回答如何判断国家在具体领域的安全状态。

(二) 国家安全重点领域的设置标准

明确国家安全状态的判断依据后,随之而来的一个关键问题是如何设置国家安全重点领域。国家安全重点领域可以理解为国家

^① 关于认识和实践关系中的两次“飞跃”,参见毛泽东选集:第一卷[M].北京:人民出版社,1967:259-273.

^② 本文采用张宇燕关于安全风险和安全威胁的定义,安全风险即安全威胁出现的概率,安全威胁即可能给特定国家博弈者带来的利益损害。参见张宇燕.关于国家安全学理论建设框架的初步思考[J].国家安全研究,2024(2):14.

需要重点关注的一系列安全领域，是国家安全工作的重心所在。虽然总体国家安全观的大安全理念强调国家安全领域的广泛性和全面性，但并不等于对所有安全领域一视同仁。由于国家的资源和能力有限，难以消除所有领域的安全风险和威胁，而且不同领域的国家安全状态存在一定差异，国家安全工作应有所侧重。国家安全工作的系统思维和方法的一大要义就在于突出重点、带动全局。习近平总书记指出：“各种风险我们都要防控，但重点要防控那些可能迟滞或中断中华民族伟大复兴进程的全局性风险。”^①国家安全重点领域的范畴并非一成不变或趋势性扩大，而是会随着经济社会的发展和国家安全能力建设的变化动态调整。^②因此，有必要厘清国家安全重点领域的设置标准，并将其作为防控国家安全风险的方向性指引。

（三）统筹国家安全事务的实施路径

科学统筹是贯彻国家安全工作的系统思维和方法的重要落脚点，也是打好维护国家安全的总体战的必然要求。如前所述，明确国家安全状态和国家安全重点领域分别为国家安全实践提供了基本前提和方向性指引。在此基础上，国家安全实践最终需要通过投入与分配国家资源和能力来实际开展。由于国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程，同时国家的资源和能力有限，在国家安全的不同领域、要

素（如作为安全的保障性要素的发展）等方面的投入存在此消彼长关系，特别是特定环境下国家的不同利益之间可能呈现突出的对立性，因此处理好国家安全事务所涉不同领域、利益之间的张力是科学统筹的关键。唯有如此，维护国家安全才有纲可循。因此，如何本着系统思维权衡取舍国家安全不同面向的关系，是贯彻落实总体国家安全观必须回答的重要问题。

践行“总体性”理念需要回答的理论问题远不止于此，例如国家安全体系和能力现代化的实现路径是什么^③、如何凝聚多方合力等，都是不容忽视的重要课题。然而，厘清前述三个重要基础性问题，是进一步探索贯彻“总体性”理念的理论和实践进路的前提，对于分析其他国家安全问题亦有莫大助益。

三、贯彻“总体性”理念的理论思路

对于上述三个基础性问题，可以考虑按如下思路来解决。

（一）国家安全状态的判断依据：安全能力能否覆盖安全威胁强度

国家安全状态衡量的是国家安全程度。已有研究主要从两个路径界定国家安全程度：一种聚焦国家安全的受威胁状态，如阿诺德·沃尔弗斯（Arnold Wolfers）关于国家安全的定义颇具代表性，即“客观上，安全指

① 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编[M]. 北京：中央文献出版社，2020：16.

② 冯维江. 论总体国家安全观重大战略思想的十个原理[J]. 世界经济与政治，2024（3）：29.

③ 相关讨论参见李文良. 国家安全体系和能力现代化的内涵、特点及建设路径[J]. 新疆师范大学学报（哲学社会科学版），2023（2）：115-123；唐永胜. 国家安全体系和能力现代化实现途径探析[J]. 教学与研究，2024（7）：30-37.

的是已获得的价值不受威胁；主观上，安全指的是不存在对已获得的价值受到攻击的恐惧”^①；另一种聚焦于国家应对安全威胁的能力，即国家安全一般被理解为国家具有维持安全状态的能力^②。从系统角度看，受威胁状态和安全能力均是影响国家安全状态的关键要素，所以国家安全状态的判断应同时取决于这两个要素，这也吻合《中华人民共和国国家安全法》有关国家安全的定义^③。

其中，安全威胁是判断国家安全状态的第一个关键指标，与国家安全状态呈负相关关系。其他条件不变，国家安全面临的威胁强度越大，国家安全状态越差。借鉴经济学中的期望效用理论，可以将安全威胁强度界定为安全威胁与安全风险的乘积（即安全威胁带来的期望损失）。由此，安全威胁对国家安全状态的影响可以通过两个细分指标来衡量：一是安全威胁的损害性。其他条件不变，安全威胁的损害性越大，国家安全所受威胁的强度就越大。例如，强国在战争中对敌国造成的军事安全威胁强度一般高于弱国（战争条件下军事安全风险为100%，因为安全威胁业已发生）。二是安全风险的大小。其他条件不变，安全风险越高意味着安全威

胁发生的概率越大，国家安全所受威胁的强度也越大。例如亚历山大·温特（Alexander Wendt）曾提出的经典案例，英国500件核武器不如朝鲜5件核武器给美国造成的威胁大。^④

安全能力是判断国家安全状态的另一个关键指标，指的是国家使其各种具体利益得到保障从而能够免于遭受相应损失的威胁的能力，它用可以有效处理的威胁规模衡量，^⑤与国家安全状态呈正相关。“风险社会”时代国家面临的安全威胁和风险不可能完全消除，^⑥两者的存在并不必然导致国家安全状态恶化，只要国家具备足够的安全能力来应对安全风险和威胁，就可以维持较高水平的安全状态，例如二次核打击能力有助于增加国家在核时代的安全感^⑦。其他条件不变，国家的安全能力越强，意味着所能应对的安全威胁强度越高，主观上对安全威胁的恐惧就越低，国家的安全状态就越好。正因如此，总体国家安全观强调发展是安全的基础，只有不断发展才能够持续为安全能力的生产提供资源支撑。

综合安全威胁和安全能力两个指标，可以得出一个初步判断国家安全状态的方法：在具体安全领域，若国家安全能力足以覆盖安全威

① Arnold Wolfers. “National Security” as an Ambiguous Symbol [J]. *Political Science Quarterly*. 1952, 67 (4): 485.

② 从能力角度界定国家安全可追溯至沃尔特·李普曼，他将国家安全定义为“一国能够在不必牺牲其合法利益的情况下避免战争，并且能够在其合法利益受到挑战时，通过战争来维护它”。参见 Walter Lippmann. *US Foreign Policy: Shield of the Public* [M]. Boston: Little, Brown and Company, 1943: 51.

③ 国家安全指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力。

④ Alexander Wendt. *Constructing International Politics* [J]. *International Security*. 1995, 20 (1): 73.

⑤ 张宇燕，冯维江. 新时代国家安全学论纲 [J]. *中国社会科学*, 2021 (7): 144.

⑥ 乌尔里希·贝克. 风险社会 [M]. 何博闻，译. 南京：译林出版社，2004：15-22.

⑦ Robert Jervis. *Cooperation Under the Security Dilemma* [J]. *World Politics*. 1978, 30 (2): 198.

胁强度，则国家安全状态较好，反之较差。图1所列公式具体地概括了特定领域国家安全状态的判定依据。^①当取值等于或无限接近于0时，代表国家基本不具备安全能力或安全威胁强度无限大，国家处于极端不安全状态；当取值大于等于1时，代表国家安全能力足够覆盖安全威胁强度，国家处于相对安全状态，进一步增加安全能力生产投入并不会显著提升国家安全状态；当取值在0~1之间时，代表国家安全能力尚不足以覆盖安全威胁强度，国家安全状态随着取值的增加而提升。

$$\text{国家安全状态判定} = \frac{\text{国家安全能力}}{\text{安全威胁强度} = \text{安全威胁} \times \text{安全风险}}$$

图1 国家安全状态制定公式

(二) 设置国家安全重点领域的二维指标：安全状态当期水平和变化趋势

国家安全涵盖领域广泛且日益拓展，设置国家安全重点领域旨在识别、筛选出一系列存在较为突出安全风险和威胁的领域作为国家安全工作重心，是一项具有前瞻性、战略性的规划。前述判断国家安全状态的方法能够为此提供理论参照。鉴于国家在不同领域的安全状态具有显著差异且不断变化，设置国家安全重点领域可以考虑从静态指标和动态指标两个方面着手，其中静态指标为国家安全状态的当期水平，动态指标为国家安

全状态的变化趋势。

从静态角度看，不同领域国家安全状态的当期水平是设置国家安全重点领域的主要指标。根据具体领域国家安全状态的当期水平，可以将国家安全领域划分为两大类，第一类为国家安全能力足以覆盖安全威胁强度的领域，第二类为国家安全能力不足以覆盖安全威胁强度的领域。一般而言，前者因为相关利益得到充分保障而不在国家安全重点领域的首要备选范畴，后者因此构成识别、筛选国家安全重点领域的主要样本空间。在后者中，通过静态比较各领域内国家安全状态当期水平，可以进一步排序国家安全不同领域的轻重缓急，其中当期安全水平越差的领域越需要重点关注，由此为设置国家安全重点领域提供了基本操作方向。

从动态角度看，具体领域国家安全状态的变化趋势是设置国家安全重点领域的主要指标。国家安全状态始终处于变化之中，当期国家安全状态主要由国家安全能力、安全威胁和安全风险的历史变化所决定，当期安全状态良好的普通领域未来也可能转变为重点领域。新兴技术飞速发展背景下，国家安全能力、安全威胁和安全风险的变化更趋迅速和不可控，各领域国家安全状态的不确定性、不稳定性随之增加。例如，人工智能技术正在全方位地重塑国家安全的诸多领域和要素，使国家安全环境的复杂性与日俱增。^②

^① 该公式借鉴了张宇燕和冯维江提出的国家安全公式，本文在此基础上尝试对安全威胁强度作进一步细化。参见张宇燕，冯维江. 新时代国家安全学论纲[J]. 中国社会科学，2021(7): 144.

^② 相关案例参见亨利·基辛格，埃里克·施密特，丹尼尔·胡滕洛赫尔. 人工智能时代与人类未来[M]. 胡利平，风君，译. 北京：中信出版社，2023: 166-218.

因此，有必要把国家安全重点领域的状态变化趋势纳入评估指标。从操作角度看，安全状态呈现趋势性、快速恶化的领域需要给予重点关注。同样，即便当期安全状态较好，若某领域安全状态出现剧烈下滑趋势，以致短期内存在安全威胁强度超出安全能力之虞，也应纳入国家安全重点领域备选范畴。

综合安全状态的当期水平和变化趋势两项指标，可以初步提出国家安全重点领域的设置思路：首先选择当期安全状态水平低且下滑趋势明显的领域，其次选择当期安全状态水平低且下滑趋势不显著的领域，再次选择当期安全状态较好但有明显下滑趋势的领域，而当期安全状态较好且下滑趋势不明显的领域则不在国家安全重点领域的备选范畴。^①图2简要概括了国家安全重点领域的设置思路，其中颜色越深的领域越具有优先性。

		当期国家安全能力能否覆盖安全威胁强度	
		不能	能
安全状态 下滑趋势	显著	优先选择领域	再次选择领域
	不显著	其次选择领域	

图2 国家安全重点领域的设置思路

^① 需要说明的是，本文仅从定性角度提出设置国家安全重点领域的初步理论思路。由于安全状态的当期水平和变化速度是连续变量，实践中国家安全重点领域的设置路径可能因安全状态的具体水平和下滑速度而有所调整，因此有待从定量角度作进一步研究。另外，无论安全状态当期水平和未来趋势如何，政治安全等安全问题始终是需要重点关注的对象，这涉及国家利益分层和重要性排序问题，更系统的国家安全重点领域设置机制需要将相关问题纳入考量，这也是后续研究需要深化的工作。

^② 郎平. 网络强国建设中统筹发展和安全的路径思考 [EB/OL]. 2023-10-19. https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202310/t20231019_5691453.shtml.

^③ 参见刘跃进. 论国家安全领域的七个统筹 [J]. 上海交通大学学报 (哲学社会科学版), 2022 (12): 62-66.

(三) 统筹国家安全事务的实施路径:

明确统筹边界和分级分类施策

如前所述，统筹国家安全事务的一大要义在于权衡取舍，但并非所有国家安全要素都在可以权衡取舍的范畴之内，如核心利益是国家最高层次的利益，涉及这类利益的问题，国家在国际谈判中是不会轻易让步的。因此，统筹国家安全事务的前提是确定统筹的边界，避免因界限不清而在统筹中牺牲具有不可妥协性的要素。一方面，要以是否威胁国家核心利益为标准，清晰界定国家安全事务中不可逾越的红线；另一方面，也要保障发展过程中企业、个人等非国家行为体的基本权利，明确尽可能不去触碰企业、个人等生存发展的生命线。^②在此基础上，可以从利益统筹和资源统筹两个方面入手统筹国家安全事务。

其中，利益统筹旨在协调国家安全事务中不同利益之间的张力，其主要实施路径是明确利益优先级并以此为基础实施分级保障。特定国家安全环境下，国家不同利益之间可能呈现突出的对立性，这在发展和安全、开放和安全两对关系中比较常见。^③协调不同利益之间的张力必须妥协一部分利益而优先保障另一部分利益，这就需要厘清不同利益的

优先关系。国家利益具有明确的层级性和重要性排序,^① 这为厘清利益统筹中的优先级关系提供了依据。具体又区分两种情况。首先,若两种利益在重要性排序上存在等级关系,则应妥协重要性低的利益而优先保障重要性高的利益,如国家的一般利益、重大利益和核心利益的妥协空间依次减小,在利益统筹中的优先性则依次递增。其次,若两种利益在重要性排序上属于同一层级,则可以根据各自的安全状态来确定它们在利益统筹中的优先级关系,前述国家安全状态的判断方法和国家安全重点领域的设置标准为此提供了操作思路,即必要时可以妥协部分安全状态当期水平和发展趋势较好的利益,从而优先保障安全状态当期水平和发展趋势较差的利益。

资源统筹旨在基于有限的国家资源来实现安全产出效率的最大化,从而缓解国家在不同安全领域资源投入之间的张力,其主要实施路径是根据不同安全威胁类型有针对性地施策治理。由于国家能够产出的安全能力有限,不同领域的安全能力投入之间难免存在挤出效应,从而导致部分领域的安全得不到有效保障。应对之策首先是提高安全能力的产出效率以降低安全成本,^② 更重要的则是在运用安全能力时做好针对安全威胁的分类施策。这是因为国家面临的安全威胁种类多

样,不同类型威胁适用的治理路径存在显著差异,不能一概而论。例如,应对无意安全威胁适宜采取工程学的技术路线,应对有意安全威胁适宜采取博弈论或基于斗争的技术路线,遵循不同技术路线分类处理两类威胁比将两者混合处理能达到更高的安全水平。^③ 再如,后果影响重大的恶性安全威胁必须事先防范,后果影响一般、可以补救的安全威胁则可以以事中应急和事后救济为主。^④ 所以,在清晰界定安全威胁类型的基础上有针对性地施策治理,有助于提高安全能力的使用效率,保障高水平、可持续的安全产出。

综上,在明确统筹边界的前提下,一方面通过分级保障不同优先级国家利益来协调不同利益间的张力,另一方面通过分类应对不同类型安全威胁来提高安全产出效率,是在国家安全事务中实现科学统筹的可行路径(图3)。

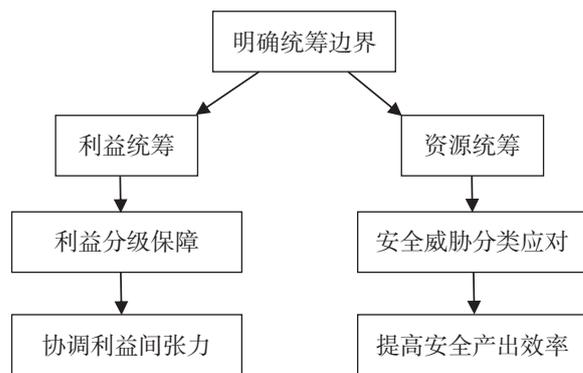


图3 统筹国家安全事务的实施路径

① 如核心利益、重大利益和一般利益等。参见总体国家安全观干部读本[M].北京:人民出版社,2016:50-52.

② 安全能力的产出效率衡量的是单位资源投入产生的安全能力,参见张宇燕,冯维江.新时代国家安全学论纲[J].中国社会科学,2021(7):152.

③ 张宇燕,冯维江.新时代国家安全学论纲[J].中国社会科学,2021(7):155-156.

④ 郎平.网络强国建设中统筹发展和安全的路径思考[EB/OL].2023-10-19.https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202310/t20231019_5691453.shtml.

四、贯彻“总体性”理念的现实意义

进入新时代，世界动荡变革加剧，国家安全风险挑战更趋严峻复杂，更需要运用“总体性”理念作指导，进一步研究探索贯彻“总体性”的实践进路。

（一）增加安全投入时应注重提高安全产出效率

总体国家安全观的“总体性”既揭示了国家安全的全面性和整体性，又强调避免泛化国家安全和追求绝对安全，这要求在国家安全实践中应合理控制安全投入规模，提高安全产出效率。就国内层面而言，由于国家资源和能力有限，在安全和发展两件大事上的资源投入存在此消彼长关系，泛化国家安全和增加安全投入会对发展投入形成挤压，发展受限会降低国家安全能力生产的可持续性，不利于国家的持久安全，由此产生安全投入增加而国家安全水平不升反降的安全困境。^①就国际层面而言，由于无政府状态下国际体系本质上是自助体系，国家需要自主增加安全投入来保障自身安全，而追求绝对安全和过度增加安全投入有可能增加其他国家的安全恐惧，并刺激其他国家同样扩大安全投入，从而使各国陷入安全投入竞相性扩大和安全状况螺旋式下滑的安全困境。^②因此，合理控制安全投入规模和提高安全产出效率，

不仅有助于以较少的安全投入实现较高的安全水平，从而保障国家的发展潜力和持久安全，还能够减少与其他国家的无谓安全竞争，是避免国内、国际安全困境的有效路径。

（二）统筹发展和安全应作为国家安全治理的首要原则

总体国家安全观强调把科学统筹作为国家安全工作的根本方法，其中最根本的是统筹发展和安全。发展是党执政兴国的第一要务，国家安全是实现中华民族伟大复兴的中国梦、保证人民安居乐业的头等大事，统筹发展和安全是党治国理政的重大原则，^③深度贯穿于其他统筹之中。具体而言，繁荣发展的一大要义在于开放，开放在增强发展动力的同时带来更多安全风险，因而统筹开放和安全是统筹发展和安全的必然要求；处理发展和安全的关系不只是一个宏观命题，更是深入传统和非传统安全各细分领域的重大现实问题，^④因此统筹传统安全和非传统安全、统筹国土安全和国民安全是把安全发展贯穿到国家发展各领域和全过程的应有之义；统筹发展和安全不只是国内问题，也具有国际面向，经济全球化时代发展领域的相互依赖增强了安全问题的联动性和跨国性，这要求在国家安全实践中统筹外部安全和内部安全、统筹自身安全和共同安全；实现国家安全的两条主要路径——维护和塑造——均要依靠国家的安全能力，统筹维护国家安全和塑造

① 张宇燕，冯维江. 新时代国家安全学论纲 [J]. 中国社会科学, 2021 (7): 146-147.

② Shiping Tang. The Security Dilemma: A Conceptual Analysis [J]. Security Studies, 2009, 18 (3): 587-623.

③ 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于总体国家安全观论述摘编 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2018: 10, 13, 135.

④ 张晓晶，曲永义，林桂军，等. 中国统筹发展和安全的战略选择 [J]. 国际经济评论, 2023 (4): 9-43.

国家安全归根结底要从发展中获得资源和能力支撑。综上，统筹发展和安全在科学统筹中具有根本重要性，是我国国家安全治理的首要原则，应在国家安全工作的方方面面和全过程进一步细化落实。

（三）建立健全国家安全重点领域的动态调整机制

总体国家安全观的“总体性”强调在国家安全工作中坚持底线思维，厘清国家安全工作的重点领域是贯彻落实底线思维的必要条件。目前，我国国家安全重点领域划分多是从平行、宏观议题入手，遵循大而全的划分逻辑，基本涵盖国家安全涉及的主要领域，

但对于现阶段亟须重点维护的具体利益及重点应对的具体安全威胁，尚不存在系统的界定和阐述，亦缺乏专门性制度机制负责相关规划，这在实践中增加了国家安全工作抓总管总、统筹协调、突出重点和区分轻重缓急的难度。^①为此，有必要把从制度层面加强国家安全重点领域的系统性规划，特别是建立健全国家安全重点领域动态调整机制，作为国家安全体系和能力现代化建设的迫切要求来加速推进。

（责任编辑：王宇杰）

^① 于铁军. 比较视野下的国家安全体系和能力建设 [J]. 世界经济与政治, 2024 (3): 25.

Theoretical Reflections on the Holistic Approach to National Security

LANG Ping YAO Yuan

Abstract: The holistic approach to national security is a systematic and complete theoretical system of national security and the fundamental guidelines for national security work in the new era. The key to the holistic approach to national security is holism, and to uphold holism in national security practice requires answering three logically progressive theoretical questions: What is the basis for judging the status of national security? What are the standards for setting up key areas of national security? What is the implementation path for striking a balance among national security affairs? This article finds out that whether a country's security capacity can cope with the intensity of security threats is the basis for judging the status of national security; the current level and changing trend of the status of national security are the indicators for setting up key areas of national security; clarifying behavior boundaries and implementing tailored policies is a feasible path for striking a balance among national security affairs. On this basis, three inspirations can be drawn for national security practice: when increasing security investment, attention should be paid to improving the efficiency of security output to avoid security dilemmas; striking a balance between development and security should be the primary principle of national security governance; it is necessary to establish and improve a dynamic adjustment mechanism for key areas of national security at the institutional level.

Keywords: holistic approach to national security, holism, national security practice, striking a balance

National Security Law: The Embodiment of the Core Tenets of the Holistic Approach to National Security in Legislation

DANG Dongsheng

Abstract: Against the backdrop of advancing law-based governance across all fields of endeavor, integrating the holistic approach to national security into state will through legislative procedures and transforming it into national legislation holds significant importance for its implementation. Focusing on the core tenets of the holistic approach to national security, the 2015 National Security Law effectively encapsulates the essence of the approach, and integrates its core tenets into specific national law through five means, showcasing legislative prowess, and opening new horizons for legislative work in this field. In response to the development of the core tenets of the holistic approach to national security, it is appropriate to revise the National Security Law in the future to keep pace with the times.

Keywords: holistic approach to national security, legislation, National Security Law, system of national security law

Military Deterrence and Diplomatic Negotiation: The U.S.-Soviet Game in the Berlin Crises

ZHAO Xuegong

Abstract: During the Cold War, Berlin became the focus of confrontation between the United States and the Soviet Union, and the two Berlin crises led to saber-rattling and took the two countries to the brink of war. In the course of the fierce contest, in