

# 从战略思想到法律制度： 总体国家安全观入法的理路探究\*

王强强

(西南政法大学国家安全学院, 重庆 401120)

**[摘要]** 总体国家安全观是党领导国家安全工作的重要战略思想。将总体国家安全观写入法律、转化为国家与人民的意志, 既是习近平法治思想的重要体现, 也是构建国家安全法治体系的内在要求, 更为党领导国家安全工作提供了法律基础。考察现行法律法规, 总体国家安全观入法已初见雏形。但基于国家安全问题的衍生性等多种原因, 总体国家安全观入法范围尚不明确, 法律表达也不统一。这影响了国家安全立法质量, 更不利于中国特色国家安全法治体系的构建。为此, 亟须对总体国家安全观入法的理论进行研究, 明确总体国家安全观为何入法、入哪些法、怎么入法、如何表达等问题。从入法范围上讲, 可尝试构建国家安全关联度“领域-机构-内容”的三重判断标准。国家安全体系的各安全领域立法应明确写入总体国家安全观, 国家机构和涉及维护国家安全内容的相关立法应审慎评估关联度再决定是否写入总体国家安全观。从表达技术上讲, 总体国家安全观入法应采用抽象确认的入法模式, 在各国家安全领域和国家机构的相关立法中, 总体国家安全观应作为理念或原则出现, 采用“XX安全工作或XX机构应当坚持总体国家安全观……”的表达; 涉及维护国家安全内容的相关立法中, 总体国家安全观应作为立法目的出现, 可采用“为贯彻落实总体国家安全观……”的表达。

**[关键词]** 习近平法治思想 总体国家安全观 技术标准 制度化 法治化

**[中图分类号]** D922.14 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2023)06-0078-11

## 一、问题的提出

党的二十大报告指出:“推进国家安全体系和能力现代化, 坚决维护国家安全和社会稳定”。<sup>[1]</sup>早在2014年4月15日, 习近平总书记在中央国安委第一次会议上便首次提出总体国家安全观, 并阐述了总体国家安全观的基本内涵、

指导思想和贯彻原则等。<sup>[2](P7)</sup>总体国家安全观是党领导国家安全工作的重要战略思想, 是以习近平同志为核心的党中央在国家安全理论领域的重大创新, 也是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。<sup>[2](P1)</sup>总体国家安全观是一个科学系统完整的理论体系, 其核心要义内化为五大要素和五对关系,<sup>[2](P18)</sup>外化为十个

收稿日期: 2022-08-07; 修回日期: 2023-08-16

\*基金项目: 海南省法学会法学研究课题“习近平法治思想引领海南自贸港国家安全法治建设研究”(2022002); 海南省高等学校科学研究项目“海南省大学生国家安全教育理路研究”(Hnky2023-75); 海南政法职业学院院级一般课题“海南省高校学生国家安全教育与实践与思考”(kyyb2202)

作者简介: 王强强, 博士研究生, 海南省社会治理创新与人才培养研究基地研究人员, 主要从事国家安全法治研究。

坚持。<sup>①</sup><sup>[13](P8-9)</sup>以习近平同志为核心的党中央立足我国国情提出的总体国家安全观，是做好新时期国家安全工作的根本遵循。为此，有必要以法律的形式确立总体国家安全观的指导地位。<sup>[21](P117)</sup>“总体国家安全观入法”<sup>②</sup>主要是一个立法学层面的问题，具体又可以从动态和静态两个层面来破题。从动态层面来说，“总体国家安全观入法”是指总体国家安全观立法融入的具体过程。从静态层面来说，“总体国家安全观入法”是指总体国家安全观在国家法律中的表现形式。从总体国家安全观提出至今，已有多部法律法规规章将其融入。但鲜有学者针对总体国家安全观“为何入法”“入哪些法”“如何入法”“怎么表达”等问题展开深入探讨和研究。<sup>③</sup>本文拟立足于中国特色社会主义法治实际，以现行有效的法律法规规章为分析样本，从理论和实践两个维度，对总体国家安全观入法的基础理论展开探讨，分析总体国家安全观入法的基本原理和表达技术等，以期构建一套科学合理、符合实际的总体国家安全观入法技术方案提供建议。

## 二、总体国家安全观入法的必要性

虽然现行立法已经有将总体国家安全观融入的实践，但需要从学理层面深入探讨的问题是，总体国家安全观为什么需要入法，也即入法的正当性基础。

### (一) 习近平法治思想的重要体现

2020年11月，中央全面依法治国工作会议在

北京召开，旗帜鲜明地提出了习近平法治思想。自此，法学界特别是法理学界从多个维度对习近平法治思想的核心要义、实践逻辑、历史逻辑、理论逻辑、政理、法理、哲理等进行了理论阐释，形成了一批颇具分量的研究成果。<sup>[5]</sup>近期有学者尝试从习近平法治思想的角度探讨中国特色国家安全法治体系的完善问题，提炼出了国家安全法治理论，并对国家安全法治建设的总体进路和重点任务进行了分析。<sup>[6]</sup>抛开立法实践谈国家安全法治建设，难免过于宏观和抽象，也无法对立法提供明确的指导意见。事实上，总体国家安全观入法作为一种已经发生和正在发展的立法现象，为习近平法治思想指导国家安全法治建设提供了一个绝佳的分析视角。

习近平法治思想是党中央关于依法治国的重大理论创新。总体国家安全观由习近平总书记提出，是党中央在新时代对国家安全理论的重大创新。总体国家安全观的“十个坚持”和习近平法治思想的“十一个坚持”在表达形式上存在一定的相似之处，比如二者都强调坚持党的领导，走中国特色的道路，都把人民摆在重要位置，都十分重视队伍建设问题。二者在思维层面都特别强调系统思维和统筹思维的重要性。<sup>[7]</sup>习近平法治思想强调坚持以人民为中心，通过法治不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感；而总体国家安全观的宗旨是人民安全。其他分别是围绕二者展开的不同手段、方式、措施和保障。需要特别指出的是，法治在构建国家安全制度体系方面具有特殊重要性。

国家安全法律体系的建构既需要习近平法治思想的指引，也需要总体国家安全观的指导。

①“五大要素”：以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、科技、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托。“五对关系”：既重视发展问题，又重视安全问题；既重视外部安全，又重视内部安全；既重视国土安全，又重视国民安全；既重视传统安全，又重视非传统安全；既重视自身安全，又重视共同安全。“十个坚持”：坚持党对国家安全工作的绝对领导；坚持中国特色国家安全道路；坚持以人民安全为宗旨；坚持统筹发展和安全；坚持把政治安全放在首要位置；坚持统筹推进各领域安全；坚持把防范化解国家安全风险摆在突出位置；坚持推进国际共同安全；坚持推进国家安全体系和能力现代化；坚持加强国家安全干部队伍建设。

②这里的“法”做广义理解，不仅包括全国人大及其常委会制定的法律，也包括行政法规、地方法规、规章等。

③通过中国知网检索发现，詹周达初步探讨了“总体国家安全观融入《国防法》的相关问题”，学界整体上并没有形成“总体国家安全观入法”的体系化建构，见参考文献[4]。

总体国家安全观入法,是将党关于国家安全的最新思想理念融入法治建设的动态过程,其实质是将党的意志及时转化为国家法律。总体国家安全观入法在国家安全法治体系建构层面为习近平法治思想与总体国家安全观的深度融合提供了沟通桥梁和连接载体。

所以,将总体国家安全观以法律形式转化为国家与人民的意志,赋予其法律约束力和执行力,充分体现了习近平法治思想“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”,是运用法治思维、法治方式、法治程序处理国家安全事务的生动写照,也是发挥法律的引领和推动作用的成功范例。将总体国家安全观入法,实现了从战略思想到法律制度的转化,为走中国特色社会主义国家安全道路奠定了法律基础。<sup>[2](P118)</sup>

### (二)保证党领导国家安全的制度支撑

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,其特色和优势既被马克思主义政党理论予以证成,也被党的百年光辉历史所印证。坚持党对国家安全的绝对领导是总体国家安全观第一位的要求,坚持党的领导则需要思想引领、组织保障、制度支撑等多个维度的系统建构。<sup>[8]</sup>党的领导主要是思想、政治、组织上的领导,如何领导则需要制度层面的保障。学界从历史、国家治理、法治等多个维度,从概念内涵、演进逻辑、价值意蕴、践行路径等维度概括了党的领导制度体系。<sup>[9]</sup>

但是国家安全学的研究相对滞后于党领导国家安全工作的实践,<sup>[10]</sup>在国家的概念提出及系统研究之前,党是将国家安全工作与其他工作糅合在一起进行领导的,比如党对军事工作、政法工作的领导中都蕴含了党对国家安全的领导。总体国家安全观视域下的“坚持党对国家安全的领导”是将国家安全工作从其他工作中相对剥离出来,彰显其重要性和特殊性。

党的十八届四中全会确立了国家法律和党

内法规双轨运行的法治模式。<sup>[11]</sup>总体国家安全观作为思想理念,其各项要求的实现既需要国家法律的保障,也需要党内法规的支撑。国家法律抑或是党内法规,其制定、实施、监督的全过程都需要党组织的参与。2015年《国家安全法》第5条抽象规定了中央国家安全领导机构负责国家安全工作的统筹协调等。<sup>①</sup>但该法并没有规定中央国家安全领导机构的具体构成、运行机制、决策模式等问题。之所以如此,是因为中央国家安全领导机构实际上就是中央国家安全委员会,而中央国家安全委员会作为党中央的议事协调决策机构,<sup>[12]</sup>有一系列党内法规为其运行提供制度支撑。将党的机构抽象规定到国家法律中,一方面为党的领导提供了组织基础,另一方面为党的机构统筹协调各国家机构共同有效应对国家安全问题提供了制度保障。所以,将总体国家安全观写入法律,使党对国家安全的领导在党内法规和国家法律两个维度具备了制度支撑。

### (三)构建国家安全法治体系的内在要求

党的十八届四中全会将“中国特色社会主义法治体系”分解为“法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系,党内法规体系”等五个方面。<sup>[13]</sup>国家安全法律体系是国家安全法治体系的重要组成部分。随着全面依法治国要求的提出,国家安全法律体系亦需在整体上进行提升。这一提升不仅包括全国人大及其常委会制定、修改国家安全立法,也包括国家安全行政法规、部门规章、特区法规、自贸港法规、地方性法规、自治条例和单行条例、地方政府规章等下位法的配套制定、修改,还包括中国共产党的中央组织,中央纪律检查委员会以及党中央工作机关和省、自治区、直辖市党委制定的有关国家安全的党内法规。但对这些法律法规进行全面考察发现,我国现阶段国家安全立法的不足,主要表现在相关立法的层级不清、领域不明、协调性不足,等等。<sup>[14]</sup>

①《国家安全法》第5条:中央国家安全领导机构负责国家安全工作的决策和议事协调,研究制定、指导实施国家安全战略和有关重大方针政策,统筹协调国家安全重大事项和重要工作,推动国家安全法治建设。

从规范意义上说，总体国家安全观写入法律可以发挥类似于《德意志联邦共和国基本法》上的“国家目标条款”的功能。“国家目标条款”是指“具有法拘束力的宪法规范，其内容是要求国家必须持续地遵守或履行该规范中所描述和确定的特定实质性任务。”<sup>[15]</sup>总体国家安全观入法可对国家机关形成立法委托，相关国家机关有义务按照法律规定的国家目标，积极推动国家安全法治体系的健全与完善。在各层级规范存在冲突时，总体国家安全观还可充当相应的解释基准，弥合条文之间的冲突，实现规范体系的融贯一致。

### 三、总体国家安全观入法的文本考察

从我国立法实践来看，总体国家安全观在我国法律体系中已有所体现。利用“北大法宝”检索栏目，截至2023年8月，共有12部法律、36部地方法规明确规定了总体国家安全观。<sup>①</sup>

#### （一）现行法律中的样态呈现

以“总体国家安全观”为关键词对现行有效的法律进行检索，明确规定“总体国家安全观”的法律共有12部，均为全国人大常委会制定，具体内容列表如下。<sup>②</sup>

表1 总体国家安全观写入法律的情况统计

序号	法律名称	条文内容
1	反间谍法（2023年）	反间谍工作坚持党中央集中统一领导，坚持总体国家安全观……（第2条）
2	预备役人员法（2022年）	预备役人员工作坚持中国共产党的领导，贯彻习近平强军思想，坚持总体国家安全观……（第3条）
3	反有组织犯罪法（2021年）	反有组织犯罪工作应当坚持总体国家安全观……（第3条）
4	海南自由贸易港法（2021年）	海南自由贸易港建设，…坚持总体国家安全观……（第3条）
5	数据安全法（2021年）	维护数据安全，应当坚持总体国家安全观……（第4条）
6	海警法（2021年）	海上维权执法工作坚持中国共产党的领导，贯彻总体国家安全观……（第4条）
7	国防法（2020年）	国防活动…，坚持总体国家安全观……（第4条）
8	出口管制法（2020年）	出口管制工作应当坚持总体国家安全观，维护国际和平，统筹安全和发展……（第3条）
9	生物安全法（2020年）	维护生物安全应当贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全……（第3条）
10	密码法（2019年）	密码工作坚持总体国家安全观……（第3条）
11	国家情报法（2018年）	国家情报工作坚持总体国家安全观……（第2条）
12	国家安全法（2015年）	国家安全工作应当坚持总体国家安全观……（第3条）

2015年《国家安全法》开启了总体国家安全观入法的进程。2020至2021年总体国家安全观入法的范围逐渐扩大。从分布领域来看，既涉及传统及非传统安全领域均有涉及。从所处位置来看，全部处于总则部分，一般作为原则条款。从表达来看，一般采用“XX工作（应当）坚持/贯彻总体国家安全观”的表述。其中，《国家安

全法》作为国家安全领域的基本法，不仅载明“坚持总体国家安全观”，还对“总体国家安全观”的五大要素进行了说明。

#### （二）地方性法规中的样态呈现

以“总体国家安全观”为关键词对现行有效的地方性法规进行检索，明确规定“总体国家安全观”的法规共36部，具体内容详见表2。<sup>③</sup>

①本文仅对法律法规进行考察。

②本统计仅限于全国人大及其常委会制定的现行有效法律，不包括全国人大常委会作出的“决定”“决议”；以发布的时间为准，如经过修订的，以修订后的时间为准。

③本统计不包括地方人大及其常委会作出的“决议”“决定”“修正案”“守则”“意见”“工作要点”“规划”等。

表2 总体国家安全观写入地方性法规的情况统计

序号	制定机关	法规名称	条文内容
1	浙江省人大常委会	浙江省平安建设条例(2023年)	平安建设工作坚持中国共产党的领导……, 贯彻落实总体国家安全观……(第3条)
2	延边朝鲜族自治州人大常委会	延边朝鲜族自治州自治条例(2023年)	自治州的国家安全工作应当坚持总体国家安全观……(第10条)
3	兰州市人大常委会	兰州市城市安全发展条例(2023年)	为了贯彻落实总体国家安全观, 树牢安全发展理念……(第1条)
4	山南市人大常委会	山南市城乡社区治理促进条例(2023年)	市、县(区)人民政府、乡(镇)人民政府、街道办事处应当贯彻总体国家安全观……(第9条)
5	西藏自治区人大常委会	西藏自治区网络信息安全管理条例(2023年)	网络信息安全工作坚持中国共产党的领导, 坚持总体国家安全观……(第3条)
6	湘潭市人大常委会	湘潭市平安建设条例(2022年)	平安建设遵循总体国家安全观……(第3条)
7	河南省人大常委会	河南省网络安全条例(2022年)	网络安全工作应当贯彻总体国家安全观……(第3条)
8	苏州市人大常委会	苏州市平安建设条例(2022年)	平安建设坚持中国共产党的领导……, 贯彻落实总体国家安全观……(第3条)
9	呼和浩特市人大常委会	呼和浩特市社会治理促进条例(2022年)	坚持中国共产党的全面领导……, 坚持总体国家安全观……(第13条)
10	上海市人大常委会	上海市促进人工智能产业发展条例(2022年)	本市坚持总体国家安全观, 统筹人工智能产业发展与安全……(第64条)
11	长沙市人大常委会	长沙市平安建设条例(2022年)	平安建设遵循总体国家安全观……(第3条)
12	福建省人大常委会	福建省实施《中华人民共和国反恐怖主义法》办法(2022年)	为了贯彻落实总体国家安全观, 防范和惩治恐怖活动……(第1条)
13	天津市人大常委会	天津市平安建设条例(2022年)	本市平安建设工作应当坚持党的领导……, 落实总体国家安全观……(第3条)
14	西藏自治区人大常委会	西藏自治区平安建设条例(2022年)	平安建设工作……, 坚持总体国家安全观……(第4条)
15	新疆维吾尔自治区人大常委会	新疆维吾尔自治区实施《中华人民共和国国家安全法》办法(2022年)	自治区国家安全工作坚持中国共产党的领导, 坚持总体国家安全观……(第3条)
16	新疆维吾尔自治区人大常委会	新疆维吾尔自治区便民警务站条例(2022年)	便民警务站工作贯彻总体国家安全观……(第4条)
17	迪庆藏族自治州人大常委会	云南省迪庆藏族自治州民族团结进步条例(2022年)	自治州应当全面贯彻落实总体国家安全观……(第18条)
18	上海市人大常委会	上海市反间谍安全防范条例(2021年)	反间谍安全防范工作应当坚持党的领导, 贯彻总体国家安全观……(第3条)
19	广州市人大常委会	广州市平安建设条例(2021年)	平安建设遵循总体国家安全观, 坚持党的领导……(第3条)
20	大通自治县人大常委会	大通回族土族自治县自治条例(2021年)	自治机关坚持总体国家安全观, 加强国家安全教育……(第56条)
21	湖南省人大常委会	湖南省网络安全和信息化条例(2021年)	网络安全和信息化工作应当贯彻总体国家安全观……(第3条)
22	海西州人大常委会	海西蒙古族藏族自治州自治条例(2021年)	自治机关坚持总体国家安全观、坚持底线思维、坚决维护国家安全……(第8条)
23	上海市人大常委会	上海市实施《中华人民共和国反恐怖主义法》办法(2021年)	为了贯彻落实总体国家安全观, 防范和惩治恐怖活动……(第1条)
24	陕西省人大常委会	陕西省反间谍安全防范条例(2021年)	反间谍安全防范工作应当坚持党的领导, 贯彻总体国家安全观……(第3条)
25	西藏自治区人大常委会	西藏自治区法治宣传教育条例(2021年)	法治宣传教育……, 坚持总体国家安全观……(第3条)
26	新疆维吾尔自治区人大常委会	新疆维吾尔自治区平安建设条例(2021年)	平安建设工作……坚持总体国家安全观……(第2条)
27	黄南自治州人大常委会	黄南藏族自治州自治条例(2021年)	自治机关坚持总体国家安全观……(第68条)
28	北京市人大常委会	北京市保守国家秘密条例(2021年)	保密工作坚持总体国家安全观……(第3条)
29	南京市人大常委会	南京市社会治理促进条例(2021年)	加强总体国家安全观教育, 坚持中国共产党的领导……(第10条)
30	西藏自治区人大常委会	西藏自治区反间谍安全防范条例(2020年)	为了贯彻落实总体国家安全观, 维护祖国统一、反对分裂……(第1条)
31	安徽省人大常委会	安徽省实施《中华人民共和国人民防空法》办法(2020年)	人民防空应当贯彻总体国家安全观和军民融合发展战略……(第3条)
32	玉树自治州人大常委会	玉树藏族自治州自治条例(2020年)	自治机关坚持总体国家安全观……(第57条)
33	江苏省人大常委会	江苏省反间谍安全防范工作条例(2020年)	反间谍安全防范工作应当贯彻总体国家安全观, 构建党委领导……(第3条)
34	四川省人大常委会	四川省反间谍安全防范条例(2019年)	为了贯彻落实总体国家安全观……(第1条)
35	黑龙江省人大常委会	黑龙江省反间谍安全防范条例(2019年)	反间谍安全防范工作应当坚持党的领导, 坚持总体国家安全观……(第4条)
36	贵州省人大常委会	贵州省大数据安全保障条例(2019年)	大数据安全保障工作坚持总体国家安全观……(第4条)

以上法规的发布年份集中在2019至2022年，发布地域呈现出高度分散的特点，涵盖了15个省（直辖市、自治区）。从制定主体看，有省、自治区、直辖市人大常委会，也有省会城市人大常委会，还有自治州、自治县人大常委会，涵盖范围非常广泛。从涉及安全领域看，传统安全领域的法规数量远高于非传统安全领域。从内容分类看，主要有三种类型：第一种是放在“社会治理”一章，作为“社会治理”的基本原则条款出现，如《大通回族土族自治县自治条例》；第二种是放在第1条，作为立法目的条款出现，如《上海市实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》；第三种放在总则部分，作为基本原则条款呈现，如《上海市反间谍安全防范条例》。

#### 四、总体国家安全观入法的问题检视及原因分析

梳理发现，总体国家安全观入法的雏形初显，贯通法律法规及规章等多个层级。但还存在入法范围不明确、语言表述不统一等问题。这些问题对提升国家安全立法质量、完善国家安全法治体系造成了一定障碍。

##### （一）入法范围不明确

总体国家安全观入法的首要问题是范围问题，也就是哪些法律法规需要写入总体国家安全观。梳理现有法律规范，从纵向看，入法样态包括法律、地方性法规、自治条例、规章等层级。从横向看，《国家安全法》是第一部写入总体国家安全观的法律。之后，相关法律分别规定了反有组织犯罪工作、海上维权执法工作、出口管制工作等坚持总体国家安全观。横向融入除针对工作内容和具体领域外，上文提到的自治条例还规定了相关主体坚持总体国家安全观。

习近平总书记提出：“贯彻落实总体国家安全观要既重视传统安全，又重视非传统安全，构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济

安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全资源安全、核安全等于一体的国家安全体系。”<sup>[16](P5)</sup>总体国家安全观视域下的国家安全体系是发展的、动态的、开放的体系。从总体国家安全观提出至今，国家安全体系在不断扩大。但必须说明的是，国家安全问题不是源生的而是衍生的，既是客观存在也是主观感受。<sup>[17]</sup>国家安全领域与国家安全问题是两个不同层面的概念。前者是抽象归纳，后者是对国家安全造成危险和威胁的具体判断。由于国家和社会事务的多样性和复杂性，哪些领域所对应的法律法规应当规定总体国家安全观，哪些领域不宜规定，不论是在学术界还是在立法实践中，都缺乏清晰明确的判断标准。总体国家安全观入法范围实质上是立法者对所立之法与国家安全相关性的抽象判断。因为欠缺明确统一的标准，现有“入法”大多是依据立法者的主观认识和经验进行各自实践，造成入法的零散化、碎片化。

##### （二）法律表达不规范

从现行法律法规的表达看，总体国家安全观入法的样态可称之为抽象入法模式。立法一般仅对总体国家安全观进行抽象规定，不再具体规定总体国家安全观的内容。<sup>①</sup>虽然都是抽象入法，在法律文本中的位置不同，前后连接的内容不同，所处的语境不同，具体又可分为两种类型：第一，作为目的表达的总体国家安全观。比如《上海市实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法（2021年）》第1条规定“为了贯彻落实总体国家安全观，防范和惩治恐怖活动……”，这种“为了”式导语是典型的立法目的表达。第二，作为原则表达的总体国家安全观。比如《数据安全法（2021年）》第4条规定“维护数据安全，应当坚持总体国家安全观……”，此时的总体国家安全观是指导相关工作的方法论，具体又存在三种不同的表达形式：“XX工作坚持总体国家安全观”“XX机关坚持

<sup>①</sup>唯一的例外是《国家安全法》，其第3条除了写入总体国家安全观，同时也写入了总体国家安全观的五大要素。

总体国家安全观”“维护XX安全坚持总体国家安全观”。

总体国家安全观入法的技术水平高低,直接影响着其入法的实际质量。从当前立法实践来看,总体国家安全观在法文本当中如何规范表述并没有明确具体的技术标准,各立法主体在立法融入总体国家安全观时,基本都是各自实践,从而导致两方面的主要问题。一是语言表述的规范性比较弱。比如“坚持总体国家安全观”“应当坚持总体国家安全观”“贯彻总体国家安全观”“遵循总体国家安全观”“贯彻落实总体国家安全观”,以上几种表述都存在但区别并不明显,这不利于保证总体国家安全观入法的统一和严肃性,也难以符合法律规范所要求的严谨准确性,对于总体国家安全观入法的表述应当统一规范。二是总体国家安全观在法律文本中出现的位置零散化。总体国家安全观入法具有鲜明的政治导向,实质要求重点领域的立法内容要与总体国家安全观的要求保持一致,涵盖的制度设计要贯彻落实总体国家安全观的精神理念。因此,法律法规大多采取在立法原则、指导思想等相关部分规定总体国家安全观。由于总体国家安全观入法尚处于起步阶段,现有表达技术基本是各立法主体结合自身的立法经验、认识和习惯所进行的立法实践,技术粗糙的现象在所难免。为此,推进总体国家安全观入法,亟需对总体国家安全观入法技术提升路径进行探讨和完善。

### (三) 不利影响及原因分析

提高立法质量是法治建设的一项重要任务。法律条文表述的规范程度,直接影响执法工作,影响法律的实施效果。逐步统一和规范国家安全立法技术,是提高国家安全立法质量的有效途径。当前国家安全立法的重要任务是将总体国家安全观的精神要义融入立法之中。总体国家安全观的入法范围和技术就是重中之重。立法范围不明确和法律表达不规范显然不利于国家安全法治建设。而之所以总体国家安全观入法出现上述问题,主要有以下深层原

因。一是国家安全概念的模糊性和国家安全问题的衍生性。虽然《国家安全法》对国家安全概念进行了界定,但过于抽象的概念无法为总体国家安全观入法范围提供确定性指引。而国家安全问题的衍生性特点决定了任何一个领域风险处理不当都可能转化为国家安全问题。双重因素叠加给确定入法范围造成了实际困难。二是国家安全工作的多元性。国家安全工作涉及诸多领域,不同领域的立法一般由所属机关推动立法,因为欠缺相应的表达规范,各领域立法的表达难免不一致。

## 五、总体国家安全观入法的范围划定及表达优化

完善国家安全法治体系是提升国家安全能力的重要途径。完善国家安全法治体系的重点是将总体国家安全观有效融入立法之中。确定入法标准和表达是总体国家安全观入法的技术支撑。从前述文本梳理来看,总体国家安全观所入的法呈现出一种大致规律,即具有一定的国家安全关联度。从探寻现有立法实践规律的角度,可以尝试归纳出总体国家安全观入法范围的国家安全关联度标准,并对之分析、运用,能为总体国家安全观入法实践提供技术指南,合理划定总体国家安全观入法的具体范围。

### (一) 国家安全关联度标准

标准是一定范围内衡量事务的基本准则。国家安全关联度标准是指按照法律法规调整领域和规范内容的国家安全关联度强弱,判定是否需要在法律法规内规定总体国家安全观。国家安全关联度越强,总体国家安全观入法的必要性愈大,反之则愈小。将国家安全关联度作为衡量标准,一方面源于总体国家安全观入法的实践;另一方面源于国家安全问题的衍生性,随着研究的深入学界认识到政治、经济、社会、文化等各领域都可能存在国家安全风险并发展为国家安全问题。<sup>[17]</sup>总体国家安全观是对国家安全实践和研究的思想回应,涵盖了丰富的开

放的国家安全领域。国家安全关联度标准的作用是可以为总体国家安全观入法设定合理的边界，避免总体国家安全观入法的泛化。

同“党的领导”入法一样，国家安全关联度标准作为判断总体国家安全观入法范围的技术标准，必须具有实用性、有效性和可操作性。<sup>[18](P81)</sup>笔者认为，总体国家安全观入法的实践可以将国家安全关联度标准具体化为“领域-机构-内容”的三重判断标准。第一重标准，判断所立之法是否属于国家安全的具体领域。如果是，则应规定总体国家安全观。如果不是，则自动进入第二重判断标准，判断所立之法是否属于国家机构层面的立法。如果是，则应重点考虑是否规定总体国家安全观。如果不是，则进入第三重判断标准，所立之法是否涉及维护国家安全的内容。如果涉及则应考虑规定总体国家安全观，如果不是，则不考虑规定总体国家安全观。本文所提出的“领域-机构-内容”的三重判断标准的逻辑是递进的，要按照先后顺序对所立之法进行逐步判断。

## (二) 国家安全关联度标准的实际运用

“领域-机构-内容”三重判断标准的实际运用按照如下逻辑来展开。首先是领域，这里的领域指的是国家安全领域。从2014年中央国家安全委员会第一次会议到2020年中央全面深化改革委员会第12次会议，我国的国家安全体系已经发展成为涵盖16个国家安全领域的综合体系，作为一个动态发展开放的体系，其范围还

会继续扩大。<sup>[19]</sup>各领域的问题并不全部都是、更不是每时每刻都是国家安全风险或问题。但在特殊的时空环境下，某些领域与国家安全密切相关，其产生或发展为国家安全问题的可能性比较大，党中央经过审慎权衡之后将其纳入国家安全领域中。所有被纳入国家安全体系的国家安全领域与国家安全的关联度极高，立法机关在对其立法时均应明确写入总体国家安全观，指导该领域的国家安全法治建设。例如生物安全是典型的新型安全领域，国家安全体系将其纳入其中后，所制定的《生物安全法》就明确写入了总体国家安全观，并在此理念指引下健全国家生物安全制度保障。<sup>[20]</sup>

其次，机构指的是国家机构。国家安全问题的衍生性和国家安全学科的特殊性决定了维护国家安全的国家机构的多元性和广泛性。2015年《国家安全法》第三章“维护国家安全的职责”按照宪法第三章“国家机构”的顺序规定了全部国家机构维护国家安全的职权（具体如下表）。也就是说，按照《国家安全法》的规定，所有的国家机构都涉及维护国家安全。国家机构与国家安全之间存在强关联性，当然不同的国家机构与国家安全的关联程度是不一样的。在针对国家机构进行立法时，要重点考虑所立之法是否需要规定总体国家安全观，针对绝大多数国家机构立法应将总体国家安全观写入其中。现有立法中某些自治条例对自治机关坚持总体国家安全观进行了有益探索。

表3 各国家机构维护国家安全的职责划定

主体	职权
全国人民代表大会	战争和和平问题决定权；其他职权
全国人民代表大会常务委员会	战争状态的宣布决定权；全国总动员或者局部动员决定权；全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态决定权；其他职权
中华人民共和国主席	紧急状态宣布权；战争状态宣布权；动员令发布权；其他职权
国务院	国家安全法规制定权；国家安全法律法规和政策实施权；紧急状态决定权；其他职权
中央军事委员会	军事战略和作战方针的决定权；军事行动指挥权；军事法规制定权；有关决定和命令的发布权
中央国家机关各部门	方针政策和法律法规的贯彻执行权；本系统、本领域国家安全工作的管理指导权
地方各级人大及其常委会	国家安全法律法规遵守和执行的监督权
地方各级人民政府	国家安全工作管理权
人民法院	危害国家安全犯罪的审判权
人民检察院	危害国家安全犯罪的检察权
公安机关	情报信息搜集权；侦查、拘留、预审和执行逮捕权；其他职权
有关军事机关	相关职权

最后,内容指的是维护国家安全的内容。在经过国家安全领域和国家安全机构的判断之后,如果均不属于,则应对所立之法的内容进行判断。如果所立之法中存在维护国家安全的内容,那么应考虑是否规定总体国家安全观。内容的判断极其复杂,比如所立之法规定了公民维护国家安全的义务或不得危害国家安全的义务等内容,并不必然需要规定总体国家安全观。因为总体国家安全观的思想理念和方法论主要是在中央国家安全领导机构的统筹协调下科学有效应对国家安全问题。国家机构应坚持总体国家安全观,能够运用总体国家安全观的思维方法综合分析研判涉及领域的国家安全问题并积极有效应对。单纯涉及公民维护国家安全义务的立法应审慎评估涉及内容与国家安全的关联度再决定是否需要写入总体国家安全观。比如教育领域,尽管目前教育安全并不属于国家安全领域,但是其内容也会涉及国家安全,如果相关教育立法涉及国家安全内容,此时应审慎考虑涉及内容与国家安全的关联度再决定是否将总体国家安全观融入其中。

### (三) 总体国家安全观入法的表达优化

总体而言,总体国家安全观入法尚处于起步阶段,现有表达形式基本都是各立法主体结合自身立法经验、认识和习惯所进行的立法实践,技术粗糙的现象在所难免。

对照国家安全关联度的判断标准,总体国家安全观入法的表达也应围绕“领域-机构-内容”的三重判断标准进行优化。首先是在具体国家安全领域的立法方面,总体国家安全观入法应采用“XX工作或维护XX安全应当坚持总体国家安全观”的表达。作为基本原则出现,一般应安排在所立之法的第二条,具体条文的首部。其次是在国家机构立法方面,经过审慎评估,与维护国家安全确实密切相关的,应将总体国家安全观融入其中。此时,总体国家安全观入法应采用“XX机关或机构应当坚持总体国家安全观”的表达,作为基本原则出现,一般应安排具体条文的首部。该条文在整部法律中的具体

安排要视情况而定。因为围绕国家机构的立法,其要解决的问题是广泛的,维护国家安全是该国家机构的其中一项职权,所以应综合考虑其在整部法律中的具体位置。最后是在涉及维护国家安全内容的立法方面,经过审慎评估,与维护国家安全确实密切相关的,应将总体国家安全观融入其中。此时,维护国家安全应是所立之法的主要目的或是目的之一,总体国家安全观入法应采用“为了贯彻落实总体国家安全观”的表达,作为立法目的出现,一般应安排具体条文的首部,且应置于第一条。此时坚持党的领导等原则仍可在其他条款内规定,因为此时的总体国家安全观是作为目的呈现,贯彻落实总体国家安全观主要针对的是其统筹协调的思维方法。如何贯彻,仍需在具体条文明确规定坚持党的领导等原则。

综上,沿着国家安全关联度提出的“领域-机构-内容”三重判断标准和相应表达技术可以成为指引未来总体国家安全观入法的可操作的方案。需补充说明的是,不论是国家安全工作或是国家安全机构都是“应当坚持总体国家安全观”而不仅仅是“坚持总体国家安全观”。

“应当”体现的是行为的正当性和必为性,这对贯彻总体国家安全观具有重要意义。

## 六、结语

党的十八大以来,围绕统筹发展和安全两件大事,以习近平同志为核心的党中央直面问题,以巨大的政治勇气和魄力推进深层次改革。推动组建国家安全委员会、提出总体国家安全观、制定《国家安全法》等系列安全法律规范、构建系列国家安全工作机制……解决了很多长期想解决而没有解决的问题,成功应对了来自各方面的风险挑战。党的十九届六中全会系统总结了党领导国家安全的辉煌成就和百年经验。习近平总书记所作的党的二十大报告更是从党和国家事业发展战略全局出发,对推进国家安全体系和能力现代化作出了战略部署,为

我们做好维护国家安全和社会稳定工作指明了前进方向、提供了根本遵循。国家安全体系包含国家安全法治体系、政策体系、战略体系、风险监测预警体系、应急管理体系等。不管是哪种体系，都指向国家安全行为的“生产”。法治是治国理政的基本方式。国家安全法治体系是最重要的体系，其他体系一定程度上也需要法治体系作为支撑。总体国家安全观强调要发挥人民的主观能动性，构筑国家机构、社会组织、社会公众等在内的国家安全人民防线。要将总体国家安全观的理念变为现实，有必要在依法治国的框架中将总体国家安全观的政治话语转为法律话语。基于“国家安全体系和能力现代化”的目标逻辑，坚持以习近平法治思想和总体国家安全观为指导，建构起符合时代需要、具有中国特色的国家安全法治理论，才能指导国家安全法律规范的优化设置，建立国家安全法律规范实现的相应制度保障。

抽象的理论建构必须转化为客观的制度现实才有价值。本文通过考察总体国家安全观入法实践提出的“国家安全关联度标准”和“领域-机构-内容”三重判断基准及相应的表达技术只是抛砖引玉，得出的结论主要是针对法律总则部分的优化建议。为更好地适应当前国家安全面临的新形势新挑战，总体国家安全观的理念如何融入现行法律体系中，特别是如何渗透到具体条文之中，实现现有法律体系在国家安全维度的融贯一致，还需要对很多细节问题进行研究。

目前，学界关于国家安全法治的理论研究仍处于起步期，关注度也并不高。未来，随着国家安全法治实践特别是各领域安全法治实践的持续推进，诸如国家安全机制的运行、地方立法理念的转变、跨区域国家安全风险预防等重大议题，都值得我们结合法治实践中出现的新情况、新问题，展开持续性地深入研究。为此，学术界要积极推动科学建立我国国家安全法律规范体系，构建国家安全法治研究创新格局。这也是为实现全面依法治国所应当做出的努力。

#### 参考文献：

- [1]习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(001).
- [2]全国干部培训教材编审指导委员会. 全面践行总体国家安全观[M]. 北京: 党建读物出版社, 人民出版社, 2019.
- [3]中共中央宣伟部, 中央国家安全委员会办公室. 总体国家安全观学习纲要[M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2022.
- [4]詹周达. “总体国家安全观”融入《国防法》: 规则表达、理论应然和实施要义[J]. 中国军转民, 2022(11): 53-56.
- [5]张文显. 习近平法治思想的实践逻辑、理论逻辑和历史逻辑[J]. 中国社会科学, 2021(3): 4-25, 204.
- [6]蔡宝刚. 论习近平法治思想中的国家安全法治理论[J]. 法学, 2022(1): 3-19.
- [7]戴开成, 李红革. 习近平总体国家安全观系统思维研究[J]. 湖南社会科学, 2022(1): 67-73.
- [8]王立峰. 坚持党的领导的政治逻辑与制度优势[J]. 云南社会科学, 2022(2): 1-8.
- [9]冯钰平. 关于党的领导制度体系的研究论析[J]. 领导科学, 2022(6): 142-145.
- [10]刘跃进. 中国官方非传统安全观的历史演进与逻辑构成[J]. 国际安全研究, 2014, 32(2): 117-129, 159.
- [11]林华. 通过依法执政实现依法行政的制度逻辑[J]. 政法论坛, 2020, 38(6): 55-66.
- [12]肖巧平, 李威武. 从中央国家安全委员会的困境论国家安全委员会的宪法规制[J]. 时代法学, 2015, 13(4): 38-42.
- [13]中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2014-10-29(001).
- [14]宋颖. 我国国家安全立法的不足与完善[J]. 甘肃社会科学, 2021(5): 136-143.
- [15]赵宏. 部门宪法的构建方法与功能意义: 德国经验与中国问题[J]. 交大法学, 2017(1): 65-78.
- [16]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.
- [17]李文良. 国家安全: 问题、逻辑及其学科建设[J]. 国际安全研究, 2020, 38(4): 3-23, 157.
- [18]向嘉晨. 党的领导入法研究[D]. 湘潭: 湘潭大学, 2021.
- [19]王妍妍, 孙佰清. 中国国家安全体系的演变历程、内在逻辑与战略选择[J]. 社会主义研究, 2021(4): 156-163.
- [20]王景云, 齐泉博. 总体国家安全观视域下的生物安全法治体系构建[J]. 学习与探索, 2021(2): 69-73.

【责任编辑 刘绚兮 邱佛梅】

## From Strategic Thought to Legal System: an Exploration of the Rationale for Incorporating a Holistic Approach to National Security into Law

WANG Qiangqiang

**Abstract:** A holistic approach to national security is an important strategic thought for the Party's leadership of national security work. Writing a holistic approach to national security into law and transforming it into the will of the country and the people is not only an important manifestation of Xi Jinping Thought on the Rule of Law, but also an intrinsic requirement for building a national security legal system. It also provides a legal basis for the party's leadership of national security work. Examining the current laws and regulations, a holistic approach to national security has begun to take shape. However, due to various reasons such as the derivative nature of national security issues, the scope of a holistic approach to national security being incorporated into the law is not yet clear, and the legal expression is not uniform. This affects the quality of national security legislation and is not conducive to the construction of a national security legal system with Chinese characteristics. To this end, it is urgent to conduct research on the theory of a holistic approach to national security concept being incorporated into the law, and to clarify why a holistic approach to national security is incorporated into the law, which laws are incorporated into it, how it is incorporated into the law, and how to express it. From the perspective of legal scope, we can try to construct a three-fold judgment standard of "field-institution-internal client" of national security relevance. Legislation in each security field of the national security system should be clearly included in a holistic approach to national security. National agencies and relevant legislation involving the maintenance of national security should carefully evaluate the relevance before deciding whether to include it in a holistic approach to national security. Technically speaking, a holistic approach to national security should be incorporated into the law using an abstract confirmation model. In the relevant legislation of various national security fields and national agencies, a holistic approach to national security should appear as a concept or principle, and the "XX safety work" should be adopted. Or XX institution should adhere to a holistic approach to national security....."; in relevant legislation involving the maintenance of national security, a holistic approach to national security should appear as the legislative purpose, and the expression "in order to implement a holistic approach to national security....." can be used.

**Keywords:** Xi Jinping Thought on the Rule of Law; a holistic approach to national security; technical standards; institutionalization; rule of law