

国家安全委员会制度的国际比较 及其对我国的启示*

薛 澜 彭 龙 陶 鹏

[摘要] 我国于2013年底正式成立国家安全委员会,这既是我国国家安全管理的重要机遇,也对我国国家管理制度建设提出了新的命题。本文首先对国家安全及国家安全委员会的概念进行概述,然后基于使命定位—运行模式—治理结构(MOG)的三维分析框架,对美国、英国、俄罗斯、日本的国家安全委员会制度进行分析比较,进而总结出国家安全委员会制度的一般规律和趋势,最后为中国国家安全委员会制度的建设提供启示和建议。

[关键词] 国家安全委员会;治理结构;安全管理

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2015)01-0146-06

中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议正式提出要成立中国国家安全委员会(下文简称“国安委”),标志着我国开始全面建设国家安全委员会制度。因此,比较分析国家安全委员会的基本理念、制度概况及其变迁对于我国的国家安全委员会制度的建设具有重要的参考借鉴价值。

一、国家安全委员会的演变

国家安全(National Security)作为一个国际政治学的常用概念,出现于20世纪40年代的美国。^[1]给国家安全下一个明确统一的定义并非易事,从现实经验角度而言,国家安全的内涵总是随着新事件和新威胁的出现而不断变化,并且以往被视为安全的议题也会随着形势的变化而变得不安全。从社会建构角度出发,可以从客观和主观两个维度来认识国家安全的概念,前者是对安全风险的客观描述,后者则是个体对于安全风险的主观感知,二者相互作用构成了一个国家或地区对于国家安全概念的感知、设定、资源分配。^[2]随着国际形势和意识形态的变化,国家安全的概念和范畴也在不断发展之中。^[3]

英国内阁办公室曾经较好地归纳了国家安全概念在过去六十多年的重大转变,即传统的国家安全被界

定为维护国家切身利益免受他国侵害,聚焦于外交、国防和安全政策;而现代的国家安全理念则在传统内涵的基础上,延伸至对国家公民和生活方式的维护,因此也聚焦于打击跨国犯罪、流行疾病、自然灾害以及恐怖主义等政策领域。^[4]美国国土安全部直接将国家安全的范畴定义为:领土、国民、制度、价值观和国家的全球利益。^[5]本文采用目前主流的新型国家安全观,认为国家安全即维护国家的持续存在,既包括通过外交、国防手段维持领土完整与政治独立不受任何外来军事势力的威胁,也包括以非军事手段防范非传统安全风险,使国民免于忧虑、恐惧及匮乏。国家安全属于公共安全范畴上升到国家层面的最高类别,同样也涵盖了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件以及社会安全事件等应急管理突发事件类型。

国家安全委员会作为各国中央政府层面所广泛采用的一项国家安全管理制,起源于20世纪40年代的美国。1947年,美国通过国家安全法并成立国家安全委员会,开始在联邦政府层面以国家制度的方式对国家安全进行管理。之后几十年间,俄罗斯(前苏联)、英国、日本、印度等世界各国也都纷纷效仿美国,成立了相应的国家安全委员会制度,虽然在具体名称以及

*基金项目:国家自然科学基金重点项目“新时期中国特色应急管理体系的顶层设计和模式重构”(编号:91224009)。本文得到了北京市哲学社会科学中国应急管理研究基地研究人员刘冰、吕孝礼、秦川申的大力支持和重要帮助,在此表示感谢!

作者:薛澜,清华大学公共管理学院院长、教授;彭龙,清华大学公共管理学院博士研究生,北京 100084;陶鹏,南京大学政府管理学院讲师、博士,南京 210023

制度安排上不尽相同,但都为本国的国家安全提供了坚实的制度保障。本文将通过构建使命定位—运行模式—治理结构的三维分析框架,对美国、英国、俄罗斯和日本国家安全委员会制度的主要做法进行国际比较,进而对我国国家安全委员会的制度建设提供启示和建议。

二、使命定位—运行模式—治理结构(MOG)的分析框架

薛澜等在分析和借鉴关于公共组织既有研究视角的基础上,系统构建了“使命定位—运行模式—治理结构”(Mission—Operations—Governance, MOG)的三维分析框架,并将其运用到中国公立科研机构转制改革的研究之中^[6],本文采用这一分析公共组织的系统框架作为国家安全委员会制度国际比较的分析框架(如图1所示)

根据国家安全委员会的机构特点,本文对“使命定位—运行模式—治理结构”分析框架各维度的内涵和指标进行进一步界定。

首先,使命定位从广义上是指一类组织存在的根本目的和原因,是一个抽象的概念;从狭义上是指单个组织特定的战略目标,是一个具体的概念。本研究选取使命定位狭义上的定义,因为其更为清晰地阐述了组织因为什么而存在以及组织达成目标的路径。各国中央政府在综合考虑外部环境因素和组织内部因素的前提下,选择最适合国家社会需求与机构自身情况的使命定位。国家安全委员会使命定位的类型划分可以从两个维度展开:一是价值理念,可以分为国际和军事安全风险主导的偏传统安全观、以及国内外安全风险兼顾的大综合安全观;二是功能定位,可以分为决策型、协调型及咨询型。

其次,运行模式是指组织的运行机制和方式,包括从资源输入到成果输出的整个运行过程。运行模式的核心是通过完善机构设置和运行机制,最大限度地提高国家安全管理委员会的工作效率,以实现国家的战略目标。国家安全委员会运行模式的类型划分可以从两个维度展开:一是机构设置,包括分委员会的分工以及独立办事机构的设置;二是成员管理,包含核心正式成员和外围非正式成员的组织管理。

最后,治理结构是指组织的内部和外部整合形成的控制机制,是组织持续运行过程中予以保证实施和过程校准的机制。国家安全委员会的治理结构的类型划分可以从两个维度展开:一是内部决策主体,可以分为首长制和委员会制;二是外部监督主体,包括立法机构和司法机构等。

通过“使命定位—运行模式—治理结构”的分析框架,可以比较全面地了解 and 比较包括国家安全委员会在内的公共部门的整体运行状态。如果国家安全委员会表现出使命定位明确、运行模式高效、治理结构完善的特点,那么该国的国家安全委员会就是运行良好的;

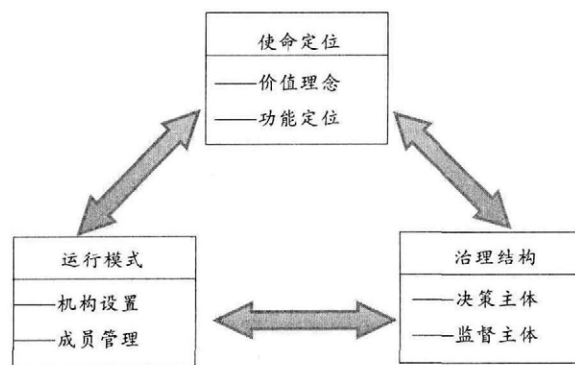


图1 “使命定位—运行模式—治理结构”(MOG)分析框架

而当一个国家的国家安全委员会出现使命定位不明确、运行效率低下、治理结构缺失等情况时,那么就意味着这个国家安全委员会处于运行不良的状态。由于不同国家的历史文化和现实形势不同,其国家安全委员会的使命定位、运行模式以及治理结构也呈现出不同的特征。

三、基于 MOG 框架对各国安全委员会体制的分析

(一)美国的国家安全委员会制度

美国是国家安全委员会制度的起源地。在使命定位方面,国家安全委员会直接服务于美国总统,负责提供外交和安全事务方面的专业意见,协助总统制定相关政策,协调各个政府部门行动。^[7]美国作为目前世界上唯一的超级强国,国家安全的重心还是放在国际和反恐安全事务上。美国国家安全委员会的主要任务是协助总统处理外交及安全事务并制定相关政策,统一有关国家内政、军事和外交机构的信息并向总统提出建议,兼具咨询和协调功能。

在运行模式方面,目前美国国家安全委员会实行分级别的金字塔型运作模式。除了最高层面的国家安全委员会正式会议之外,依次设立三个不同级别的分支委员会^[8]:一是国家安全委员会部长级委员会,负责人为国家安全事务助理,成员包括国务卿、国防部长、白宫幕僚长、参谋长联席会议主席、中央情报局局长以及其他视具体议题而受邀参加的政府部长;二是国家安全委员会副部长级委员会,负责人为国家安全事务副助理,成员包括主管政治事务的副国务卿、主管政务的国防部副部长、参谋长联席会议副主席、中央情报局副局长以及其他相关部门的副部长;三是国家安全委员会跨部门政策委员会,这一类委员会主要是针对地区性或专门性安全问题提出决策性意见与建议,分为地区性协调委员会和智能型协调委员会。前者下设五个地区委员会,由国务卿负责;后者分为国防委员会、情报委员会、国际经济委员会与军控委员会,相应地由国防部长、中央情报局局长、财政部长以及国家安全事务助理主持。美国国家安全委员会在成员管理上具有较高的灵活性,固定参加的正式成员包括总统(担任委员会主席)、副总统、国务卿、财政部长、国防部长、国家安全事务

助理、国土安全部长等高级别官员,非法定成员是根据具体决策对象的需要,由总统决定是否邀请其出席或列席国家安全委员会会议。在过去六十多年的历史里,国家安全委员会在白宫所能发挥的作用随着美国总统的个人风格而变化,但是总体上美国国家安全委员会不论是在组织规模还是职能功能方面,都变得越来越重要。^[9]

在治理结构方面,美国国家安全委员会是隶属于美国总统办公室的办事机构,直接向总统负责,内部决策主体是美国总统,实行首长制。美国国家安全委员会是美国总统制的产物,其内部治理始终围绕总统并为之服务,它与美国国务院、国防部之间存在着既竞争又合作的关系。美国国家安全委员会的外部监督主体是包括参议院和众议院在内的立法机构,虽然美国国家安全事务助理可以由总统直接任命而无需通过立法机构通过,但是美国参众两院仍可以通过设立军事、外交、国土安全和情报的委员会,直接监督国家安全委员会的工作。此外,国家安全事务助理和国务卿之间存在着某种竞争关系,这也会对国家安全委员会形成一定的外部制约。^[10]

(二)英国的国家安全委员会制度

英国现行的国家安全委员会成立于2010年,其前身是2007年成立的英国内阁国家安全、国际关系和发展委员会。在使命定位方面,国家安全委员会是英国国家安全管理最高协调机构,承担国家总体安全责任,指导处理英国所有方面的安全问题,在最高层面上整合外交部、国防部、国土部、能源部和国际发展部门,以及其他所有与国家安全有关的政府职能部门的资源,增强针对国家安全问题的战略研判能力,确认英国国家管理的战略重点和优先性问题,协调在面对安全威胁时的跨政府部门行动,提高全方位的安全风险防范和应急处置能力。^[11]英国国家安全委员会负责的内容涵盖国内外安全风险,包括恐怖活动、网络安全、国际军事安全、重大事故和自然灾害等,符合“大国家安全”管理框架的理念。^[12]

在运行模式方面,目前英国国家安全委员会采取分类运作的模式,按照事件类别设有三个部长级的分委员会:情报事务分会、核安全事务分会以及国际事务分会。^[13]英国国家安全委员会下设国家安全秘书处作为专门的办事机构。由国家安全顾问担任国家安全秘书处的负责人,同时分设2名副顾问,分别为负责外交和国防政策的副顾问和负责情报、安全和应急管理工作的副顾问。国家安全秘书处下设外交和国防政策工作组、国家安全项目和战略工作组、安全和情报办公室、网络安全办公室、内阁国民紧急事务秘书处共5个部门。国家安全秘书处的工作包括制定国家安全委员会的议事日程,汇总各相关部门报送的安全信息,评估英国政府面临的国际国内安全风险,具体协调跨部门的安全工作,评估各相关政府部门的工作情况,指导下属5个部门的工作,承担国家安全委员会交办的其他事

项等内容。英国国家安全委员会的成员管理与美国国家安全委员会模式相类似,由首相担任主席,其成员包括政府高级官员、军事和情报机构负责人。^[14]目前,英国国家安全委员会共有十名成员,包括首相、副首相、财政部长、外交部长、国防部长、民政部长、国际发展部长、能源与气候变化部长、财政部首席秘书和政府政策部长^[15],而其他内阁成员,包括国防参谋机构的负责人、情报部门首脑以及其他高级官员等,则视情况参加该委员会。

在治理结构方面,英国作为议会制的国家,其国家安全委员会是进行部级协调的内阁委员会。因此英国国家安全委员会在内部决策主体上属于委员会制,且正在经历着从内各委员会向首相直属机构的转变趋势。^[16]英国国家安全委员会的外部监督主体也是立法机构,英国国会通过设立情报和安全委员会、国家安全战略联合委员会等,对国家安全委员会进行直接监督。同时,英国国家安全委员会强调执政党与在野党,以及执政联盟内部的政党平衡,这对国家安全委员会也形成了外部的政党之间的相互制约。^[17]

(三)俄罗斯的联邦安全会议

俄罗斯联邦安全会议成立于1992年,其前身是成立于1990年的苏联联邦安全会议。在使命定位方面,联邦安全会议是俄罗斯国家安全管理最高咨询机构,也是一个宪法性的咨询机构,涉及公共安全、环境安全、生态安全、个人安全以及俄罗斯法律规定的其他类型的安全问题。其主要任务包括确定社会和国家安全的重要利益,明晰内部和外部对安全对象所构成的威胁;制定保障俄罗斯联邦安全的主要战略方针,组织起草联邦专项安全计划;向总统提出建议,以便就俄罗斯联邦内外政策中保障个人、社会和国家安全方面的对内对外政策问题作出决定;负责起草总统决定;起草战役性决定,防止出现可能导致重大社会政治、经济、军事、生态和其他方面后果的非常局势,并组织消除这种局势;向总统提出实行、延缓或取消紧急状态的建议等。俄罗斯国家安全委员会涉及的内容也涵盖了国内外安全风险,包括科学教育、国际、精神、信息、军事、军工、生态领域和社会安全。^[18]

在运行模式方面,俄罗斯联邦安全会议采取分类运作的方式。根据职责划分,俄罗斯联邦安全会议由四块分支机构组成,包括由总统主持的联邦安全会议(包括常委会和全体会)、跨部门委员会、科学委员会和会议机关。委员会实行定期例会机制,如果需要,也可召开特别会议,由总统即国安委主席主持会议。一旦国内外出现重大公共危机事件,俄罗斯总统通常会召开俄联邦安全会议的紧急会议,根据联邦安全会议的讨论结果,做出处理危机的相应决策。若遇到特殊危机事件,安全会议还可成立相关的临时性专门机构负责处理。^[19]为了给俄罗斯联邦安全会议提供学术专家支持,还成立了一个学术委员会,其代表由俄罗斯的科

学、教育以及其他领域的学者与专家组成。俄罗斯联邦安全会议的成员分为常务委员和普通委员,其中常委一般包括总统、总理、总统办公厅主任、内务部长、国防部长、联邦安全局长、对外情报局长、外交部长、联邦安全会议秘书以及总统驻联邦区全权代表以及其他与国家安全相关的部门官员等。^[20]

在治理结构方面,俄罗斯联邦安全会议办公室是总统行政机构的独立部门,其联邦安全会议机关是总统办公厅的独立分支机构,为联邦安全会议的工作提供组织技术与信息分析保障,在内部决策主体上实行首长制。俄罗斯联邦安全会议的外部监督主体是立法机构,俄罗斯联邦委员会和国家杜马通过设立有关国防、安全、国际事务的委员会,直接监督联邦安全会议的工作。此外,俄罗斯立法机构和司法机构的负责人还将作为联邦安全会议的法定常委或委员,直接参与并进行监督。如俄罗斯联邦委员会主席和国家杜马主席都是联邦安全会议的法定常委,而俄罗斯联邦总检察长也是联邦安全会议的成员。^[21]

(四) 日本的国家安全保障会议制度

日本国家安全保障会议成立于 2013 年,其前身是 1953 年的日本国防会议以及 1986 年取而代之的安全保障会议。在使命定位方面,国家安全保障会议是日本外交和安全方面的最高决策机构。^[22]日本国家安全保障会议主要负责国际安全风险,尤其是处理日本和周边国家的领土争端。日本国家安全保障会议将主要发挥外交、安全统一司令部的功能,目的在于加强情报部门的横向沟通,便于对外情报交换,以谋求情报的一元化管理,并以此及时制定对策,同时也使得日本首相被赋予更大的权力。

在运行模式方面,日本现行的国家安全保障会议采用分级的运作模式,在“四大臣会议”外围,依旧保留“九大臣会议”,同事新设紧急事态下不固定大臣会议的形式。^[23]设国家安全保障局作为秘书处,内设 3 个部门,分别针对中国和朝鲜、同盟国以及其他国家。国家安全保障局局长将常驻首相官邸,办公室设有直接与美国和英国两国安保系统连接的专线。这种安排旨

在让日方可以随时与负责外交和防卫政策的外国安保系统直接联系,此举意在可以随时与负责外交、防卫政策的各国安保系统直接取得联系,让日方可以随时与负责外交和防卫政策的外国安保系统直接联系,以顺利实现情报共享及紧急事态应对。国家安全保障局负责制定中长期安全战略并即时处理危机管理工作,也负责各中央部门间的协调,以及政策的策划、起草等工作。为了加强国家安全保障会议从各中央部门收集信息,日本将在各省厅设置起联络作用的局长级干事,在举行国家安全保障会议部长级会议的同时,还将定期举行“干事会议”。国家安保局提出感兴趣的信息领域,并向各部门收集信息。收集而来的外交与安全保障相关信息将由国家安保局长定期向首相汇报。^[24]日本安全保障会议的成员构成高度精简,由首相安倍晋三担任议长,并有内阁官房长官、外务大臣及防卫大臣参加,又称“四大臣会议”。^[25]日本安全保障会议的秘书处国家安全保障局主要来自外务省和防卫省的人员组成,还专门加入精通外国形势的军事专家等自卫队军官。

在治理结构方面,日本通过建立国家安全保障会议和国家安全保障局,以及将决策重心从内阁转向首相,成为实际上直属首相的最高决策机构。因此,日本国家安全保障会议在内部决策主体上属于首长制。立法机构是日本国家安全保障会议的外部监督主体,日本国会通过立法确定了国家安全保障会议的权力、职责,并规范其行为和活动。

(五) 国家安全委员会制度的一般规律和趋势

国家安全委员会制度已经成为世界各国所惯用的一项较为成熟的管理制度。从实践做法上看,各国政府推行国家安全委员会制度有先有后,在使命定位、运行模式和治理结构方面,既表现出一定的差异性,也有许多相同相通之处、体现出一定的规律性。本文基于“使命定位—运行模式—治理结构”的分析框架,对上述四个典型国家进行分析比较,总结出以下一般规律和可能趋势。(见表 1)

表 1 五国国家安全委员会制度比较小结

比较框架		美国	英国	俄罗斯	日本
使命定位	价值理念	偏传统安全观	大综合安全观	大综合安全观	偏传统安全观
	功能定位	咨询型,协调型	协调型,咨询型	咨询型,协调型	决策型,协调型,咨询型
运行模式	机构设置	分级别运行;本身属于白宫的独立机构	分类别运行;设秘书处,属于首相办公室的独立机构	分类别运行;设办公室,属于总统行政机构的独立机构	分级别运行;设秘书处,属于首相办公室的独立机构
	成员管理	分为正式成员(13人)和非正式成员(不定)	分为常任成员(10人)和普通成员(不定)	分为常委(11人)和普通委员(不定)	分为小会(4人)和大会(9人或更多)
治理结构	决策主体	首长制	委员会制	首长制	首长制
	监督主体	立法机构	立法机构	立法机构	立法机构

首先,在使命定位方面,呈现出偏传统国家安全观的“国防安全”模式,以及大综合国家安全观的“综合安全”模式这两类价值理念倾向。美国是最早设立国家安全委员会的国家,俄罗斯、英国、日本等国家安全委

员会的设立均依照美国模式设计。为了维持世界唯一超级强国的全球利益,美国国家安全委员会的使命定位是面向传统军事、外交安全、防恐问题,它是一种相对狭义的国家安全概念。为了应对与周边国家领土纠

纷带来的安全风险,日本国家安全保障会议也同美国一样,继续保持了国际安全风险主导的“国防安全”模式。而随着国内与国际安全问题的交织,加之国家安全风险复杂化趋势,以俄罗斯与英国为代表的大综合安全观兴起,强调综合性安全概念,国家安全委员会职能兼具国际与国内事务,并着力应对非传统安全问题,如俄罗斯联邦安全会议职能范畴涵盖了政治、军事、经济、文化等方面,而英国则将国家安全会议视为指导处理英国所有方面安全问题的领导机构。在对国内安全事务管理上,俄罗斯国家安全委员会对最高级别灾难进行协调,并吸纳紧急情况部成为其重要成员。

决策、咨询和协调是国家安全委员会的三大核心职能^[26],相应地呈现出协调型主导型、咨询型主导型、决策型主导型这三类功能定位,国家安全委员会往往包含多种职能,但是侧重点却不一而足。从美国、日本、俄罗斯、英国国家安全委员会的基本功能定位来看,国家安全战略决策、协调监督战略执行、危机决策咨询成为其重要机构定位选择,由于体制差异而表现出不同的功能定位倾向。首先,以美国国家安全委员会和俄罗斯联邦安全会议为代表,在机构定位中强调制定总体战略,辅助总统危机决,属于咨询型主导型机构;其次,以英国国家安全委员会为代表,属于总统处理外交与安全事务的协调型主导型机构;最后,以日本国家安全保障会议为代表,是首相处理国家外交和安全事务的决策领导机构,加强了首相对权力的运用,属于实际上的决策型主导型机构。

其次,在运行模式方面,呈现出类似的机构设置和成员管理安排。美国、英国、俄罗斯、日本都在国家安全委员会框架内设置分类别或分级别的分支委员会,并将安全委员会或委员会的下设办事机构作为总统(首相)办公室的独立机构,且直接向总统(首相)负责。如作为日本国家安全保障会议秘书处的国家安全保障局,直接将局长办公室设置在首相官邸,以确保能够随时和总统保持密切沟通。各国的国家安全委员会都实行定期例会制和临时会议制相结合的灵活应对机制,以确保国家安全委员会在常态和紧急状态下的高效运作。此外,各国的国家安全委员会制度都呈现出小核心、大外围型的成员构成。美国、英国、俄罗斯、日本的国家安全委员会基本都采用小核心、大外围型的成员组成结构,其中不同国家的国家安全委员会的核心成员数量并不相同,尤其日本国家安全保障会议正式成员只有4人,而俄罗斯联邦安全会议的常委则多达11人。

最后,在治理结构方面,呈现出首长制为主的决策主体机制,并都以立法机构作为监督主体。除了英国实行委员会制外,美国、俄罗斯、日本的国家安全委员会基本都采用了首长制,这也符合国家安全委员会灵活高效的设计初衷。此外,国家安全委员会作为行政权力的一部分,受到立法机构的直接监督。各国的立法机构都对本国的国家安全委员会的监督负有最高的法定义务、权力

和责任。

四、国际经验对我国的启示

(一)确立国内外安全风险兼顾的“大综合国家安全”价值理念

国家安全问题传统与新兴安全风险相交织的复杂情形,事件演进及其影响的不确定性增强,一个小的社会治安事件,可以导致国家动荡,危机演进的跨界特征突出,超越系统、区域、灾种边界。同英国、俄罗斯的做法类似,我国的国家安全委员会也提出了“总体国家安全观”,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,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。为此,应该尽快开展中国国家安全的战略研究,在个人、社会以及国家层面达成国家安全风险共识,以此统领我国国家安全管理领域的各项改革。此外,还应该完成大综合国家安全职能理念的转变,制定国家安全委员会介入国内应急管理事务的标准以及与党中央、国务院应急协调机构的衔接机制,可在现有应急预案分级中的最高等级并视事件对于国家安全的威胁程度,采取不同介入方式。

(二)确立最高级别协调及战略咨询的职能定位

我国的国家安全委员会是中共中央关于国家安全工作的决策和议事协调机构。在我国,只有中央政治局及其常委会才能发挥国家安全最高决策机构的作用。因此,我国的国家安全委员会应当效仿美国、俄罗斯或英国,设计为国家安全领域的最高咨询和协调机构,为党中央的国家安全决策提供支持。我国的国家安全委员会应当通过国家安全风险分析与评估,制定国家安全工作方针、政策以及中长期战略规划,同时协调党中央有关国家安全决策执行,成为协调涉及安全管理的部门间、协调机构间的最高协调平台。一方面,应当注重国家安全委员会决策咨询能力建设,整合国家安全智库力量,完善国家安全信息、情报系统;另一方面,应当赋予国家安全委员会在危机情况下强有力的执行监督与协调能力,在国家安全战略实施与国家安全危机处置中,国家安全委员会具有协调党、政、军的核心作用。

(三)采取小核心、大外围的分类分级运行模式

我国国家安全管理职能依然散落在多部门之中,需要通过国家安全委员会的建立进行统合,显然以往的分领域协调机构难以回应日益复杂和多元的国家安全风险挑战。目前,我国的国家安全委员会采取了小核心、大外围的成员管理模式,由中共中央总书记任主席,国务院总理和全国人民代表大会常务委员会委员长任副主席,下设常务委员和委员若干名。接下来应该进一步完善分类分级的实体运行机制。首先,应当设立国家安全委员会办公室,负责处理联络办公,召集会议等

日常事务。同时,应当大大强化办公室的国家安全风险评估与监督管理职能。其次,设立不同级别的常设型跨部门协调委员会,定期召开会议,并依据突发事件及任务设立临时跨部门协调委员会,将中央外事领导小组、政法委、外交部以及国务院应急体系等其他安全管理部门按照灾种类型与安全管理功能进行分组,组成国家安全委员会下设专项与综合委员会。最后,应当设立综合的国家安全专家委员会,充分吸纳来自党政军系统的研究机构以及科研院所、大学等学术机构的不同领域专家参与。

(四)构建首长决策及相结合的治理结构

在内部决策主体方面,我国的国家安全委员会直接向中央政治局、中央政治局常务委员会负责,统筹协调涉及国家安全的重大事项和重要工作,在名义上属于委员会制。未来可以借鉴美国、俄罗斯和日本的经验,按照首长制的思路来进一步完善国家安全委员会的内部治理结构,从而切实提高决策的效率和灵活度。在外部联系方面,目前我国的做法与俄罗斯类似,将全国人民代表大会常务委员会委员长作为国家安全委员会副主席,直接参与并进行协调。由于中国的特殊政治体制,如何处理全国人民代表大会及其常委会与国家安全委员会之间的关系,对国家安全委员会的权力、职责、决策和行为进行规范和监督,是中国国家安全委员会制度建设必须解决的问题。行

[参考文献]

- [1]王逸舟. 全球化时代的国际安全[M]. 上海:上海人民出版社,1999.
- [2]汪毓玮. 国土安全[M]. 台北:元照出版社,2013.
- [3]周亚男. 冷战后美国“国家安全”理念下的国家安全委员会变革[D]. 吉林大学硕士学位论文,2011.
- [4]UK Cabinet Office. The National Security Strategy of the UK. 2008.
- [5]US Department of Homeland Security. Lexicon; Terms and Definitions. 2007.
- [6]薛澜,陈坚. 中国公立科研机构转制改革是否完成?基于使命、运行、治理分析框架的实证研究[J]. 中国公共管理评论,2013(13).
- [7][10][17][20][21][23][26]张骥. 世界主要国家国家安全委员会[M]. 北京:时事出版社,2014.
- [8]蔡舒皖. 论国家安全委员会在外交决策中的作用[D]. 外交学院硕士学位论文,2012.
- [9]李小蕾. 奥巴马时期国家安全战略下的国家安全委员会变革:以奥巴马对阿富汗政策调整为例[J]. 法制与社会,2013(15).
- [11]游志斌. 英国政府应急管理体制改革的重点及启示[J]. 行政管理改革,2010(11).
- [12]游志斌. 英国政府构建“大国家安全”管理框架[J]. 学习时报,2010(7).
- [13]Cabinet Office. Structure of the NSC[EB/OL]. <https://www.gov.uk/>.
- [14][18]刘学. 盘点多国“安全委员会”[EB/OL]. <http://www.xinhuanet.com/>,2013.
- [15]Cabinet Office. Members. <https://www.gov.uk/>.
- [16]朱建新,王晓东. 各国国家安全机构比较研究[M]. 北京:时事出版社,2009.
- [19]中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心. 国际危机管理概论[M]. 北京:时事出版社,2003.
- [22]许陈静,李静涛等. 走进各国的国家安全委员会[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2013-11-30/140028855150.htm>.
- [24]新浪新闻中心. 日本国家安全保障会议将与美英开通热线[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/w/sd/2013-12-04/093428883004.htm>.
- [25]王洋. 日本版“国家安全委员会”4日正式启动舆论:军事味道浓重[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/o/2013-12-04/145128884935.htm>.

(责任编辑 李之坚)

International Comparison of National Security Council Mechanisms and Its Enlightenment to China

Xue Lan Peng Long Tao Peng

[Abstract]China's central government formally established the National Security Council at the end of 2013. The article summarizes and compares the National Security Council mechanisms in the United States, the United Kingdom, Russia and Japan through the framework of Mission—Operations—Governance (MOG), and analyzes their features and development trends. It proposes that China should take measures to build organizational structures and capacities for the newly established National Security Council and to learn from the experiences of other countries. Policy recommendations were made.

[Keywords]national security council, governance structure, security management

[Authors]Xue Lan is Professor and Dean at School of Public Policy and Management, Tsinghua University. Peng Long is PhD Candidate at School of Public Policy and Management, Tsinghua University. Beijing 100083; Tao Peng is Lecturer at School of Government, Nanjing University. Nanjing 211102