



国家安全体系中的国民安全探析

国际关系学院国家安全学院教授 刘跃进

【摘要】中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾的变化，不仅要求经济发展要更好满足人民美好生活需要，更要求在国家安全方面加快构建新安全格局，以新安全格局保障新发展格局，满足人民群众日益增长的“安全”需要。总体国家安全观强调国家安全“以人民安全为宗旨”，“国家安全工作归根结底是保障人民利益”，从而确立了以人民安全、国民安全为核心的国家安全价值观。在不断健全的现代化国家安全“总体系”中，国民安全是国家安全的第一要素、核心要素、宗旨性要素、目的性要素。在亟需构建的国民安全“子体系”中，国民安全内容丰富、层级复杂，既包括国民的生命安全、身体安全等，也包括国民生活资源、生活条件等方面的安全。当前，国民安全仍面临多方面风险挑战，全方位保障国民安全既是国家安全学需要研究的重要问题，也是当代总体性国家安全工作需要承担的重要任务。

【关键词】国家安全 国民安全 人民安全 国家安全体系 国民安全体系

【中图分类号】D631

【文献标识码】A

【DOI】10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2023.20.004

2014年4月15日，习近平总书记在中央国家安全委员会第一次全体会议上首次提出总体国家安全观重大战略思想。这是以习近平同志为核心的党中央对国家安全理论的重大创新，是新形势下维护和塑造中国特色国家安全的行动指南，具有重大的理论意义、时代意义、实践意义。

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。^[1]新时代我国社会主要矛盾的变化和定位，不仅决定了新时代的新发展格局，而且决定了新时代的新安全格局。如同国家发展从根本上是要满足人民日益增长的美好生活需要一样，维护国家安全从根本上讲也是为了满足人民美好生活需要之一的“安全”需要。人民群众的美好生活需要和安全需要，既是国家发展的目标和目的，也是国家安全的目标和目的。新时代社会主要矛盾的新定位，一方面把“安全”需要纳入人民美好生活需要，另一方面也为新时代国家安全工作提出了新任

刘跃进，国际关系学院国家安全学院教授，智慧警务与国家安全风险治理重点实验室研究员。研究方向为国家安全学理论与学科建设。主要著作有《国家安全学》（主编）、《为国家安全立学——国家安全学科的探索历程及若干问题研究》等。

务，即保障人民安全和人民美好生活的安全。

习近平总书记关于总体国家安全观的重要论述中，既使用“人民安全”一词，强调“以人民安全为宗旨”^[2]，又使用“国民安全”一词，强调“既重视国土安全又重视国民安全”^[3]。据此，本文根据国家安全理论的普遍性要求，除引文外一般使用“国民安全”一词。

总体国家安全观：以人民安全为宗旨的国家安全价值观

人民安全：国家总体安全中的宗旨要素和首要安全。2014年4月15日，习近平总书记在十八届中央国家安全委员会第一次会议上首次提出总体国家安全观。总体国家安全观一方面通过其明显的“总体性”实现了对国家安全问题全面、系统的科学认识，另一方面通过其深刻的“人民性”实现了对传统国家安全理念的突破，确立了国家安全核心价值观。习近平总书记指出，“必须坚持总体国家安全观，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、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，走出一条中国特色国家安全道路”。^[4]

党的二十大报告提出：“我们要坚持以人民安全为宗旨、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”。^[5]“以人民安全为宗旨”是总体国家安全观恒定不变的重要内容，人民安全在国家安全中的首要地位不可动摇。随着国家安全形势的变化，总体国家安全观不断丰富发展，但人民安全在所有国家安全要素中极端重要的地位从未改变。

既重视国土安全，又重视国民安全。习近平总书记主持召开十八届中央国家安全委员会第一次会议时明确指出，贯彻落实总体国家安全观，必须“既重视国土安全，又重视国民安全，坚持以民为本、以人为本，坚持国家安全一切为了人

民、一切依靠人民，真正夯实国家安全的群众基础”^[6]。

“既重视又重视”的表述，后来逐渐发展为“统筹”，但总体国家安全观的相关重要论述中一直将“国土安全”与“国民安全”对应，党的二十大报告强调统筹“国土安全和国民安全”。如果说“既重视国土安全，又重视国民安全”强调的是对国土安全之外的国民安全的特别关注和重视，那么统筹“国土安全和国民安全”的表述则是对国土安全和国民安全之间的关系作出了更为系统精准的诠释，一方面体现了国民安全是国家安全的根本目的，另一方面体现了国家安全领域更广泛存在的“物”与“人”的关系。总体国家安全观既重视“物安全”又重视“人安全”，而且“人安全”对“物安全”具有目的意义上的优先性和重要性，即国民安全相对于国土安全、政治安全、经济安全等要素具有更为显著的宗旨性和目的性。

国家安全工作归根结底是保障人民利益。总体国家安全观“以人民安全为宗旨”中的“宗旨”一词，在汉语中原本指宗教教义，也指主要思想或意图、主意等，现代汉语常指行事的目的之所在，也即根本目的。因此，强调“以人民安全为宗旨”，其实就是强调各项国家安全工作都要把人民安全、人民利益作为根本目的。

2017年2月17日，习近平总书记在主持召开国家安全工作座谈会时强调：“国家安全涵盖领域十分广泛，在党和国家工作全局中的重要性日益凸显”，“要加强交通运输、消防、危险化学品等重点领域安全生产治理，遏制重特大事故的发生”，^[7]把交通运输、消防、危险化学品等领域的安全纳入国家安全和国家安全体系之中，进一步强化了总体国家安全观的“总体性”。同时，习近平总书记强调：“国家安全工作归根结底是保障人民利益，要坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民，为群众安居乐业提供坚强保障”，^[8]进一步强化了总体国家安全观的



“人民性”。

国家安全是民族复兴的根基，社会稳定是国家强盛的前提。党的二十大报告强调“以人民安全为宗旨”^[9]，坚持国家安全一切为了人民、依靠人民。无论国内外环境发生何种变化，“坚持人民至上、生命至上，把保护人民生命安全摆在首位”的目标始终不变，人民安全始终被置于国家安全各要素中极端重要的核心地位，这是中国共产党长期执政、国家长治久安的价值基础。人民利益特别是人民安全利益，是国家利益的核心内容；在总体国家安全观中，人民安全利益以及其他各方面人民利益的安全，也是国家安全的核心要素。国家发展，归根结底是要不断提升人民利益，不断满足包括人民安全在内的人民日益增长的各方面需要；国家安全，归根结底是要保障人民安全及人民各方面利益安全。人民安全和人民利益是国家发展和国家安全的最终目的。

国民安全在国家安全体系中的首要地位

理论与实践的新任务：健全现代化国家安全体系。党的二十大报告中将国家安全作为单独一部分作了系统论述，提出了“推进国家安全体系和能力现代化”和“健全国家安全体系”的重大任务。

关于“健全国家安全体系”，党的二十大报告强调：“坚持党中央对国家安全工作的集中统一领导，完善高效权威的国家安全领导体制。强化国家安全工作协调机制，完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险监测预警体系、国家应急管理体系，完善重点领域安全保障体系和重要专项协调指挥体系，强化经济、重大基础设施、金融、网络、数据、生物、资源、核、太空、海洋等安全保障体系建设。健全反制裁、反干涉、反‘长臂管辖’机制。完善国家安全力量布局，构建全域联动、立体高效的国家安全防护体系。”^[10]

现代化国家安全体系内容广泛、纷繁复杂，包括不同方面不同层次的具体体系，同时也包括统领全局的国家安全总体系，在这个总体系中科学定位国民安全尤为重要。贯彻落实党的二十大报告关于健全现代化国家安全体系的精神，需要在构建现代化国家安全总体系的同时，进一步构建国家安全子体系，如国家安全制度体系、国家安全法治体系、国家安全战略体系、国家安全政策体系等，以及涵盖不同国家安全要素的安全体系，如经济安全体系、金融安全体系、网络安全体系、数据安全体系、生物安全体系、资源安全体系、核安全体系等，当然也需要构建具体的国民安全体系。

“四面一体”的国家安全总体系。从世纪之交提出国家安全学构想以来，我们一直在努力构建一个系统化的国家安全体系，而且一直把国民安全置于这个国家安全体系中的首要地位。

2004年笔者撰写出版的《国家安全学》一书，在界定国家安全学这门新兴学科时指出：

“国家安全学是从总体上研究国家安全、影响国家安全的因素、危害国家安全的因素以及国家安全保障问题等方面的基本现象，揭示国家安全及其相关方面的本质和规律，探寻合理的国家安全观和国家安全战略，最终服务于国家安全现实的综合性实用型政治科学。”^[11]由此，初步提出了一个包括国家安全、影响国家安全的因素、危害国家安全的因素和国家安全保障问题的“四面一体的国家安全总体系”。

当前，根据总体国家安全观“坚持以人民安全为宗旨、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”的要求，可将人民安全（国民安全）、政治安全、经济安全、军事安全、科技安全、文化安全、社会安全，以及国土安全、信息安全、生态安全、资源安全，共11个国家安全基本要素列为国家安全总体系的第一个方面，同时将影响国家安全的因素列为第二个方面，将危害

国家安全的因素列为第三个方面，将国家安全保障体系列为第四个方面，构建一个与总体国家安全观相适应的“四面一体国家安全总体系”。

在关于国家安全学的概念界定相关问题和“四面一体国家安全体系”中，各种影响国家安全的因素（如国土面积、国民素质、时代主题等）、危害国家安全的因素（如疫情、外部入侵、恐怖袭击等）和国家安全保障问题（如军事建设、情报工作、外交活动等）与国家安全本身是有严格区分的。而且根据总体国家安全观的精神实质，国民安全被置于包括政治安全、经济安全、军事安全等在内的国家安全所有要素之首。由此，其一方面初步实现了对国家安全问题系统性、总体性的科学认识，另一方面在国家安全领域确立了一种以人民安全为宗旨的国家安全价值观。

在这种科学认识中，人们通常所说的“国土是国家安全”“政治是国家安全”“军事是国家安全”“恐怖主义是国家安全”“国家安全战略是国家安全”等，都不再是国家安全学理论的科学命题。相关的准确说法是：“国土是影响国家安全的因素，只有国土安全才是国家安全的内容或构成要素”；“政治是影响国家安全的因素，只有政治安全才是国家安全的内容或构成要素”；“军事是保障国家安全的手段，只有军事安全才是国家安全的内容或构成要素”；“恐怖主义是危害国家安全的因素，反恐是保障国家安全的活动”；“国家安全战略是保障国家安全的战略规划”。

同样，国家安全体系中的“国民”“国民素质”等，严格来说都只是影响国家安全的因素，不属于国家安全本身的内容，不是国家安全的构成要素。只有“国民安全”，才是国家安全的构成要素。

国民安全的首要地位、核心地位。国民安全不仅是国家安全的构成要素，而且是国家安全的第一要素、核心要素、目的性要素。早在2000

年发表的《国民安全与国家安全》和2004年出版的《国家安全学》中，笔者就提出了关于国民安全在国家安全体系中地位问题的两个重要命题：

“国民安全是国家安全的核心”“国民安全是国家安全活动的根本目的”。

在由此确立的“国民安全是国家安全的核心”和“国民安全是国家安全工作的根本目的”的国家安全价值观中，包括政治安全、军事安全、经济安全等在内的其他所有安全要素，都是围绕国民安全这一核心要素的外围屏障，是实现国民安全这一最终目的的不同工具和手段。也就是说，如果把国家安全各要素看作是一个同心圆，那么居于其最中心的那个圆是国民安全，包括国土安全、政治安全、经济安全等在内的其他安全要素都是不同程度的外围圆。如果把国家安全各要素看作是一个由目的和手段构成的链条，那么处于这个“目的-手段”链条最终目的地位的是国民安全，包括国土安全、政治安全、经济安全等在内的其他安全要素都是不同性质的手段和工具，是这个链条上的某一环节中的目的，例如，在经济安全与政治安全的这个环节上，政治安全是为经济安全服务的。

国民安全体系涵盖的广泛内容

从生命安全到身体安全。国家安全，首先是国民安全；国民安全，首先是国民生命安全。

当代国家安全体系中国民安全的内容非常丰富，在国民安全丰富的内容中，国民的生命存在是整个国民安全的物质载体和基础，离开了肉体生命，国民安全的其他方面都将无所依附，也都将化为乌有。因此，国民生命安全是国民最基本的安全，是整个国民安全的生理物质基础。

长期以来，党和政府十分重视人民群众的生命财产安全，而且特别重视人民群众的生命安全。生命安全是国民安全的首要内容，也是整个国民安全的物质基础。没有这个物质基础或载



体，国民其他方面的安全便无法存在。保障国民生命安全始终是政府工作特别是政府国家安全工作的重要内容。

人的生死，是国民生命安全直接面对的问题。生死之外，没有性命之虞的情况下，人还要面对身体健康与身体完整的问题，这是在生命安全之外的国民身体安全问题。如果说生命安全表现出来的是人活着，那么身体安全表现出来的则是身体健康和完整（即健全）。病和残是身体不安全的两种表现，维护国民身体安全，就是使国民身体保持免于病残的健康完整状态。

不管是生命安全，还是身体安全，都属于生理安全。生理安全从人的自然属性出发，是人的基本生理状态得以维持的有保障、受保护状态。按照一般分类，生理安全与心理安全、精神安全相对应，分别指向国民安全的物质基础和精神载体。

心理安全与精神安全。如果说身体安全是国民自身物质基础的安全，那么国民安全还包括在这个物质基础上形成的精神及精神安全；如果身体安全承载是国民有形的生理安全，那么国民安全还包括与生理安全对应的无形心理安全。

在精神安全方面，名誉安全具有其特殊的重要性。如果说身体和生命是人的物质性存在，那么名誉就是人的精神性存在。由于传统观念和传统安全观都更重视人的物质性的身体安全和生命安全，而忽视人的精神方面的安全，因而过去在人民利益、人民安全这个问题上，生命安全和身体健康常被强调，而名誉安全和精神健康很少被提及。在非传统的总体国家安全观和非传统安全思维中研究国民安全，不仅要把生命安全、身体安全作为国民安全的首要内容，还要将心理安全、精神安全、名誉安全等纳入国民安全的重要内容。

行为安全与言论安全。人不是静态存在，而是动态存在。在静态观察中，人的安全有两个物质性层次，即生理安全和身体安全，也有两个精

神性层次，即心理安全和精神安全，其中心理安全对应生理安全，精神安全对应身体安全；在动态观察中，人的安全也有两个层次，行为安全和言论安全。

行为安全是人的各种活动不受威胁危害的状态，言论安全是人的各种言语表达不受威胁危害的状态。这是包括我国在内的所有现代民主国家宪法所予以保障的人身自由和言论自由。

个体安全与群体安全。正如2004版《国家安全学》指出的那样，国民安全可以从“群体与个体”的角度分为国民群体安全和国民个体安全。传统安全观比较重视国民群体安全，但随着人类社会的发展进步，国民个体安全的重要性更应该被强调。在国家安全学理论研究和学科建设中，需要把国民群体安全和国民个体安全作为国民安全的重要内容进行深入研究。国家安全归根到底是国民安全，国民安全归根到底是一个个具体的人的安全，每个国民的安全都是整个国民安全和总体国家安全不可分割的组成部分。在总体国家安全观体系中，每一个国民的安全都是国家安全不可分割的有机组成部分，任何一个国民的安全都会对总体国家安全产生不同程度的影响。这种不同于以往的认知和理解，可以说是非传统安全观与传统安全观的区别，也可以说是现代国家安全观与前现代化国家安全观的区别。

在群体安全中，基于群体视角划分的不同群体的安全，在国民安全中具有不同的地位和作用。在封建时代，人常常被分为“官”和“民”两大群体，而且对这两大群体的安全问题有不同的关注。虽然封建统治者口头上常说“民重官轻”，但实际上是官重民轻。与此不同，马克思主义唯物史观在对“英雄”与“群众”的划分中，强调人民群众这个群体的重要性。总体国家安全观也特别强调普通民众群体安全即“人民安全”的重要性。此外，保障国民安全还需特别关注社会中“弱势群体”的安全。弱势群体既包括社会地位上的弱势，也包括生理身体上的弱

势，如婴幼儿群体、身体心理伤残群体、老年群体等，其中，婴幼儿群体的安全具有特殊的重要性。如果说从整个国家安全的角度看，国民安全是国家安全的核心和最终目的，国民生命安全是国民安全的重中之重，那么从身体、生理、心理成熟度上看，婴幼儿群体安全则是国民安全中需要给予特别关心和重视的国家安全的重中之重。

质量安全与数量安全。在群体和个体之外，数量和质量也是划分国民安全的一个重要角度。从这一角度出发，国民数量安全和国民质量安全也是国民安全的具体内容。保持一定数量的国民始终是国家安全的一个重要条件。国民数量安全不仅是国民安全和国家安全的构成要素和内容，而且是影响国家安全的重要因素。国民数量无论过多还是过少，都会对国家安全产生不利影响。因此，保持适当的国民数量即人口规模，是国民安全和国家安全的重要内容。与此相对应，国民质量安全即国民素质安全，是国民安全另一方面的内容，而且其本身又包括非常丰富的内容，例如，国民身体质量或身体素质安全、国民文化质量或文化素质安全、国民精神质量或精神素质安全、国民心理质量或心理素质安全等。

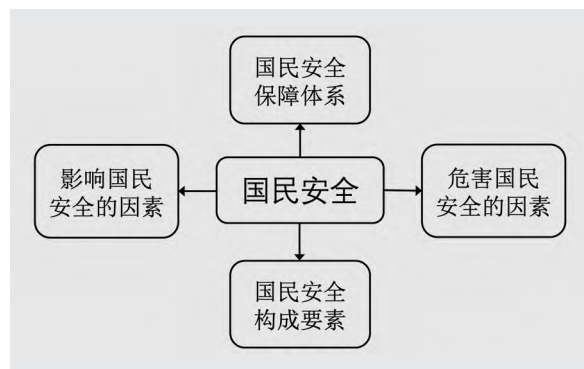
影响国民安全的重要因素

四面一体：从国家安全体系到国民安全体系。如前所述，现代化国家安全体系既包括国家安全总体体系，也包括国家安全众多子体系，国民安全体系是现代化国家安全体系中不可或缺的一个重要子体系。

在国家安全总体体系中，国民安全是国家安全的第一构成要素，但国家安全总体体系所直接包含的是影响国家安全的因素、危害国家安全的因素和国家安全保障体系，而无法深入具体地展示什么因素会影响国民安全，什么因素会危害国民安全，以及如何全面保障国民安全。为了深入研究国民安全问题、全方位保障国民安全，就需要进

一步研究和构建一个国民安全体系。

如果说“四面一体国家安全体系”是一个比较恰当的国家安全总体体系，那么我们完全可以比照构建国家安全总体体系的方法，构建一个包括国民安全构成要素、影响国民安全的因素、危害国民安全的因素和国民安全保障体系的“四面一体国民安全体系”（见图1）。



来源：作者自制

图1 四面一体国民安全体系

在国家安全总体体系中，国民安全是国家安全的基本构成要素，国民的生命安全、身体安全、心理安全等是国家安全的二级要素，同时还可以从其他不同角度把国民安全的具体内容划分为个体安全与群体安全、质量安全与数量安全、域内安全与域外安全等，这也都是国家安全的二级要素。与此不同，在国民安全体系中，生命安全、身体安全、心理安全、精神安全、行为安全、言论安全、法权安全等，以及个体安全与群体安全、质量安全与数量安全、域内安全与域外安全等，都是国民安全的基本构成要素、一级要素。

在国家安全学理论中深入研究国民安全相关问题，例如，深入研究国家安全总体体系中国家安全各个一级要素，国家安全总体体系下国民安全子体系中国民安全本身的构成要素等问题时，不仅需要对国民安全进行分类，而且需要对国民安全分类后形成的国民安全基本要素作进一步分类，从而形成国家安全体系中国民安全分支下的国家安全三级要素和国民安全体系中的国民安全二级要素。



例如，对于国民安全中的国民生命安全，可考虑是否可以根据现代医学成果将其分为呼吸安全、脑神经安全等，以及是否可以把身体安全分为头颅安全、身躯安全、内脏安全、五官安全、皮肤安全等。这些内容当然不是国家安全学直接研究的问题，但却是国家安全学必须借用医学、生理学研究成果以完成分类的问题。国家安全学可以根据需要借用生理学或医学有关人的安全和身体生理安全方面的研究成果，对国民安全作进一步的深层分析和分类，并阐释国家安全学领域的相关问题。

在四面一体国家安全体系中，国家安全本身及其构成要素是第一个方面，影响国家安全的因素是第二个方面，同样，在四面一体国民安全体系中，国民安全本身及其构成要素是第一个方面，影响国民安全的各种因素则是需要进一步讨论的国民安全体系的第二方面内容。

基本生活条件的保障与财产安全。影响国民安全的因素大致可以分为自然因素和社会因素。社会因素既包括一个国家内部的因素，也包括在一个国家之外的各个国家和地区的不同因素。就自然因素而言，不同人所处的不同自然环境、所拥有的自然条件等，都会对自身安全造成或积极或消极的不同程度的影响。影响国民安全的社会因素，则包括个人生活习惯、社会生活条件等。

人的社会生活条件中最基础的，最常与“生命”相提并论的是“财产”。从国家安全的角度看就是“人民生命财产安全”，也就是“国民生命财产安全”，包括“国民生命安全”和“国民财产安全”。无论是维持生命安全还是身体安全，也无论是维护生理安全还是心理安全，都需要一定的外部条件，其中最重要的是外部的物质生活条件，而这些条件的直接表现就是“钱财”或“身外之物”。“钱财”是人生活的物质基础，缺乏必要的物质条件，人的整个身体和生命就难以存续，生命安全就难以保障。由此，国民财产安全不仅是国民生命安全的保障，也是国民

安全的重要内容和影响因素。

基本生活条件的提升与食药安全。基本物质生活条件的保障是国民安全的基础，但随着社会的发展进步，国民生活条件与环境的提升和改善也应被纳入国民安全保障的范畴。其中，食品和药品安全的保障和提升是直接关系人民群众生命安全和身体健康的重要内容。

我国在全面建成小康社会的进程中，国民的温饱问题早已从根本上得以解决。在衣食住行等基本生活条件已经得到基本保障的情况下，威胁人民生命安全的主要因素已不再是饥饿和寒冷，而是各种疾病和造成疾病的病毒及细菌。近年来，新冠疫情的暴发及各类食品安全事故都对国民安全造成了极大损害，也从事实上说明疾病、瘟疫、细菌、病毒对国民身体的侵袭和伤害已成为危害国民安全的主要问题。

在生产力低下、战乱频仍的年代，粮食安全是国家安全的重要内容，农业生产是保障国家安全的重要工作，农业生产技术是保障国民安全的重要技术，而在衣食住行等基本生活条件已经具备基本保障及我国社会主要矛盾已经转化的条件下，人民生命安全的主要威胁也发生了变化。因而，保障国民生命安全的支柱性科学技术，也已从为粮棉生产服务的农业生物技术，扩展到为医疗卫生服务的生物制药技术。只有农业生物技术和生物制药技术都得到完善发展，人民生命安全才会得到更高层次的保障，以国民安全为核心的国家安全才会有更深厚的根基与基础。从国家安全理论和实践来说，保障国民安全、保障国家安全，一方面，需要发展国防科技以防范抵御外敌入侵，发展警务科技以防范打击恐怖活动、黑恶势力，发展工农业科技以保障国民的衣食温饱；另一方面，需要从国家安全高度认识生物医药科技的战略地位，不仅要把与国民生命安全直接相关的医疗卫生技术作为国家安全关键技术进行重点研发，而且要把医药安全作为国民安全的重要安全要素纳入国民安全体系和当代国

家安全体系。

精神生活条件安全与名誉安全保障。精神生活条件是影响国民安全的另一个重要因素。良好的精神生活环境和条件，可以很好地满足人的心理和精神需要，使人保持积极愉悦的精神心理状态，这在促进国民心理安全和心理健康以及更广泛的精神安全和精神健康的同时，还会进一步促进国民身体和生理健康，更好地保障国民生命安全和身体安全。

相反，不良的精神生活环境和条件，不仅难以满足人的正常心理需要和精神生活需要，还可能对人的心理和精神健康造成不良影响，危害国民心理安全和精神安全，甚至会威胁国民身体安全和生命安全。心理精神疾病状态下的自残和自杀，就是不良心理精神生活和条件导致心理精神疾病后，进而对国民安全造成的严重危害。

为了保障国民心理和精神安全与健康，也为了保障国民身体和生命的安全，不仅需要为国民创造良好的物质生活条件和环境，还需要为国民创造良好的精神生活环境和条件，不断满足人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求。

法权安全：国民宪法权利的安全。国民的生命财产安全和名誉荣誉安全，都是国民利益安全，前者可以概括为国民物质利益安全，后者可以概括为国民精神利益安全。在现代民主社会，国民利益在一般的物质利益和精神利益之外，还有宪法和法律赋予的各种政治权利，国民安全也因此包括国民政治权利的安全，即现代民主社会中公民权利的安全。

《中华人民共和国宪法》第二章《公民的基本权利和义务》中不仅强调“国家尊重和保障人权”，而且具体规定了公民的基本权利，如选举权和被选举权，再如言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由，以及宗教信仰自由，还有公民的“人身自由不受侵犯”“人格尊严不受侵犯”“住宅不受侵犯”“通信自由和通信秘密受法律的保护”等。以上内容都可视为现代社会国

民安全或公民安全的具体内容。

海外安全：海外利益安全和海外国民安全。随着全球化不断深化和公民对外交往的日益频繁，国民安全也不局限于国境线内，而是越来越多地扩展到了全球各地。如果说海外利益安全是当代国家安全的重要内容，那么一个国家海外国民的安全更是国家安全的重要内容。

严格来说，“海外利益安全”概念无法概括“海外国民安全”，因为国民是国家利益的主体而非国家利益本身。尽管现实中提及保护国家海外利益安全时，总是把国民在海外的安全也包括在其中，但从国家安全学理论研究和学科建设角度来看，特别是考虑到概念的逻辑严谨性和科学性要求，“海外国民安全”无法置于“海外利益安全”概念中。鉴于此，应把“海外国民安全”作为一个与“海外利益安全”相对应的概念，创建一个能够统合“海外利益安全”和“海外国民安全”的新概念，即“国家海外安全”或“海外存在安全”，这样才能真正体现国民安全特别是海外国民安全的特殊地位及其特殊重要性。

国民安全体系与国民安全面临的风险挑战

国民宪法权利面临的风险挑战。前文引用的《中华人民共和国宪法》关于公民权利的条款，不仅涉及国民安全特别是国民宪法权利安全的多方面具体内容，而且也涉及可能威胁危害国民安全的各种风险性因素。例如，关于“人身安全不受侵犯”的法律规定，一方面说明国民人身安全是国民安全的内容之一，另一方面则说明国民人身安全有遭受侵犯的风险。“人格尊严不受侵犯”“住宅不受侵犯”等，其实也包括了国民安全内容和国民安全有遭受侵犯的风险这两个方面的内容。国家安全学不仅要研究国民安全包括什么具体内容，还要研究有什么风险因素可能侵犯或威胁国民安全，这样才能为保障国民安全和国家安全提供更具体的方法和路径。



威胁国民安全的自然因素。如同威胁国家安全的因素可以分为自然因素和社会因素，威胁国民安全的因素也可分为自然因素和社会因素，即“天灾”和“人祸”。

就自然因素而言，洪、涝、旱、震、虫、疫、风、火等自然灾害，都会威胁到国民生命财产安全和国民心理安全。这些天灾对国民安全的危害，有些是直接的，例如，洪水、地震、疫情、台风等直接造成的人员伤亡和财产损失；有些则是间接的，例如，涝灾、旱灾、虫灾等造成农作物减产等次生灾害。

当今时代，科学技术突飞猛进、社会生产力迅速发展，但人在大自然面前依然十分渺小。进入21世纪以来，包括我国在内的世界各国，因地震、暴雨、洪涝等灾害导致人员伤亡和财产损失的情况仍时有发生，更因新冠疫情等疫病给各国国民生命安全造成了严重伤害。

值得注意的是，许多危害国民安全的自然灾害，其破坏性在许多情况下还因叠加人为因素而进一步加重。例如，2011年3月日本因里氏9.0级地震及余震造成重大人员伤亡，而由于福岛核电站设计和管理等方面存在的一系列问题，一座反应堆震后发生异常导致核蒸汽泄漏，这不仅危害到日本国民的安全，还给包括中国在内的一些周边国家的国民安全造成不同程度的威胁和危害。由此可见，核电站的建造和运行，虽然能够为经济社会发展提供丰富的能源，但从某种程度上来看也可能成为威胁国民安全的隐患。此外，自然界存在的天然核辐射，在特定时间和空间也会成为威胁危害国民安全的因素，例如，如果在采矿过程中忽视核辐射问题，会造成高辐射矿物质扩散，人为因素的叠加会加重自然核威胁的强度和广度，从而给国民生命安全造成更严重的威胁和危害。

此外，自然界中毒蛇猛兽、毒植瘴气、细菌病毒等，都是威胁危害国民安全的生物因素。而疫情的传播，外来物种的侵入，转基因、基因编

辑等带来的危害与风险，则可视作叠加人为因素对国民安全带来威胁的生物因素。

威胁国民安全的社会因素。除自然因素和自然因素及社会因素交织的复杂情况之外，许多纯社会因素也会威胁国民安全，即单纯的“人祸”。在威胁国民安全的社会性因素中，危害性最大的莫过于战争。无论是外部侵略，还是内部战乱，在战争状态下维护国民生命和财产安全绝非易事。对此，《孙子兵法》有言：“兵者，国之大事，死生之地，存亡之道”；“凡兴师十万，出征千里，百姓之费，公家之奉，日费千金；内外骚动，怠于道路，不得操事者，七十万家”。战争，不仅关系国家的生死存亡，更会直接威胁国民生命财产安全。由此，《孙子兵法》提出“慎战”，强调“百战百胜，非善之善者也；不战而屈人之兵，善之善者也”，“故上兵伐谋，其次伐交，其次伐兵，其下攻城。攻城之法，为不得已”。

除战争风险这类传统安全威胁因素外，暴力犯罪、恐怖袭击、黑恶势力、涉黄涉赌涉毒等违法犯罪活动也是威胁危害国民安全的重要因素。为此，应综合利用现代科技，提升打击和预防违法犯罪行为的能力和水平，切实保障人民生命财产安全。

威胁国民安全的非传统因素。当前，威胁危害国民安全的风险因素繁多且复杂。假冒伪劣食品药品的生产销售行为、违法违规养宠行为、违章违规驾驶行为、企业生产中污染物质的超标排放等，在传统安全观和传统安全思维中，都被排除在国家安全的范畴之外。而在非传统安全观特别是总体国家安全观中，这些都应视作国家安全领域的问题，是威胁危害国家安全特别是国民安全的风险因素。

以交通安全为例，在传统国家安全观和传统国家安全思维中，交通安全及交通事故未被列入国家安全风险范畴，做好交通安全工作更不被视作国家安全工作。然而事实上，一个国家交通运

输的安全状况直接影响国民生命安全，交通事故是直接威胁危害国民生命安全的风险因素，交通运输安全治理或交通安全工作是保障国民生命安全的重要工作。在传统国家安全观中普通群众及其安全是个人问题不是国家问题，是个人安全问题不是国家安全问题，但在现代国家安全理论尤其是总体国家安全观中，每个国民的安全都是国家安全不可分割的一部分，包括交通运输中的国民安全也是国家安全不可分割的一部分。只有理解了“交通运输安全问题也是国家安全问题”，才能真正理解特别重视“国民安全”，强调“以人民安全为宗旨”的总体国家安全观。正如习近平总书记在2017年2月召开的国家安全工作座谈会上所强调的：“国家安全涵盖领域十分广泛”，“要加强交通运输、消防、危险化学品等重点领域安全生产治理，遏制重特大事故的发生”。^[12]

把交通运输等领域的安全纳入国民安全，把交通事故等非传统安全风险因素纳入危害国民安全的风险因素之中，不是国家安全概念的“泛化”和“扩大”，而是国家安全概念的“回归”——回归到国家安全的总体性和人民性上。这样的安全观，才是总体安全观，才是“以人民安全为宗旨”的总体国家安全观。

从域内到域外：全方位保障国民安全

无论是揭示国家安全和国民安全的丰富内容，还是探讨影响国家安全和国民安全的各种因素，以及分析威胁危害国家安全和国民安全的各种风险因素，其目的都是要落实到具体实践中维护国家安全和国民安全。健全现代化国家安全体系、构建“四面一体国家安全体系”的目的就是保障国家安全，“四面一体国家安全体系”从某种程度上来讲也可称作“四面一体国家安全保障体系”。同理，健全现代化国民安全体系，构建“四面一体国民安全体系”，其目的就是要保障

国民安全，因而“四面一体国民安全体系”也可称作“四面一体国民安全保障体系”或“当代国民安全保障体系”。

从交通安全工作说起：构建全方位的国民安全保障体系。在传统国家安全观和传统国家安全思维中，交通安全本身不是国家安全的内容，交通安全状况不会影响国家安全，交通事故也不是威胁危害国家安全的国家安全风险，做好交通安全工作更不会被认定为国家安全保障工作。在非传统的总体国家安全观理论体系中，国民安全或人民安全成为国家安全的核心和国家安全工作的根本宗旨、最终目的，每个国民的安全都是国家安全不可分割的一部分，交通运输等非传统安全领域的国民安全自然也是国家安全不可分割的一部分。

“加强交通运输、消防、危险化学品等重点领域安全生产治理，遏制重特大事故的发生”^[13]，既说明交通领域、消防领域、危险化学品领域的安全是当代国家安全和国民安全的内容，还说明这些领域存在的各种风险是威胁危害国家安全和国民安全的因素，同时也说明不同领域安全生产治理是总体国家安全治理不可分割的有机组成部分，做好这些方面的安全治理工作是保障国家安全特别是国民安全的重要环节。

为此，需要把交通运输等领域的安全置于国家安全范围中，认定交通运输等领域的安全是国家安全本身的构成要素，强调交通事故等风险是威胁危害国民生命财产安全的重大风险，进而使强化交通安全治理、提升危险化学品领域安全水平、加强不同领域生产安全等成为保障国民安全和总体国家安全的重要工作，构建一个全要素、全方位的国民安全保障体系。

国民安全保障工作范围广泛：全方位满足国民安全需要。国民安全内容丰富，保障国民安全不应局限于某些领域，而应从各方面全方位展开，其中既包括在交通运输、消防、危险化学品生产等领域保障国民安全，也包括在医疗卫生、



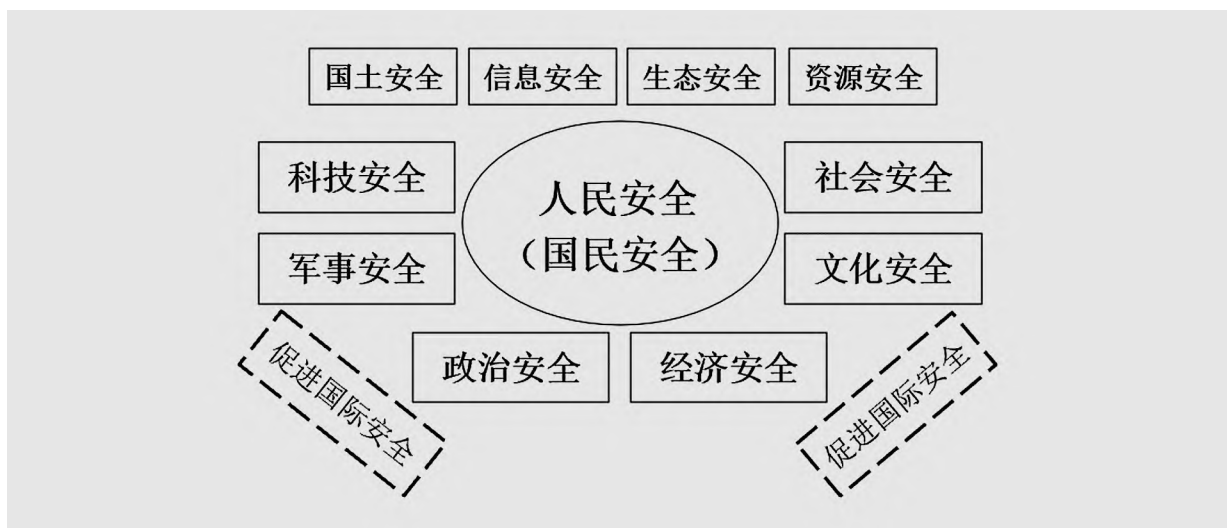
生态环境、文化教育、居家生活、社会治安等方面保障国民安全。因此，要推动健全和完善包括重大疾病医疗保险在内的整个医疗保障体系，包括失业保障体系在内的整个社会保障体系，以及从幼儿园到小学中学大学的整个国民教育安全体系，为全方位保障国民安全提供制度保障。此外，还要着眼具体领域精准施策，着力解决就医难和因病致贫返贫问题，提高生活困难群体的社会保障水平，为所有国民提供更加公平公正和机会均等的受教育条件，特别要注重保障包括少年儿童群体在内的弱势群体的安全，进一步提升满足国民全方位安全需要的水平。

落实“以人民安全为宗旨”，切实把保障国民安全放在首位。总体国家安全观提出已近十年，我国国家安全工作和国家安全立法取得了长足进步，人们也常在不同场合根据不同需要讲到“总体国家安全观”这一术语，但是由于传统国家安全观的强大惯性，一些人还是难以真正理解和掌握总体国家安全观，常常自觉不自觉地在传统的“总体国家安全观”一词下，讲着传统国家安全观的陈旧观念。此外，还存在一些法律条款和规章制度落实总体国家安全观不到位的现象。

贯彻落实总体国家安全观，切实保障国民安全和国家安全，就必须克服传统国家安全观对国家安全的错误认识，切实从理论上深刻理解和把握总体国家安全观“以人民安全为宗旨”的重要思想和“国家安全工作归根结底是保障人民利益”，“既重视国土安全又重视国民安全”的重要论述，并特别注重推动其诉诸实践，指导国家安全工作。

一切安全都是人安全：所有安全都要统一于国民安全。党的十九届四中全会强调：“坚持总体国家安全观，统筹发展和安全，坚持人民安全、政治安全、国家利益至上有机统一。”^[14]总体国家安全观是一个内容丰富、不断发展的理论体系。随着国内外安全形势的变化，国家安全的要素也不断丰富。但需要强调的是，一切安全最终都是人安全，不仅要坚持人民安全、政治安全、国家利益的有机统一，还必须将人民安全置于首位，坚持以人民安全为宗旨，将所有安全要素统一到人民安全和人民利益上。据此，我们可以把国家安全各要素之间的关系图示如下（见图2）。

从内政到外交：海外国民安全保障。全球化深入发展，越来越多的国民走出国门。在国民遍布世界各地的情况下，提升保护海外国民安全



来源：作者自制

图2 国家安全各要素关系示意图

的能力，给身处异国他乡的中国公民提供更高水平的安全保障，日益成为保障国民安全的一项重要而艰巨的任务。当前，我国国民在海外遇到的安全风险，既包括所在国或所在地的自然灾害和战乱动荡，也包括所在国或所在地的恐怖分子和刑事犯罪分子，甚至是当地政府官员和警察。为此，我们需要深入研究和不断强化海外国民安全保卫工作。一方面，我们要推进中国的安保力量走出去，其中民间的安保企业要发挥主力军的作用。在遵守国际国内相关法律和尊重所在国法律和风俗的前提下，强化我国的域外安全保障力量，有效保护境外的中国公民、企业、设备、资本的安全。另一方面，要不断强化领事保护、民间协作等，推动从不同层面用多种手段全方位保障我国海外国民安全。

从国家安全学学科建设上看，“海外利益安全”多年来一直是一个我国政界、学界及社会上讨论非常广泛的概念，而且人们在使用这个概念时，也常把海外国民的安全问题包括在内，把从战乱动荡的国家和地区撤侨作为保护海外利益安全的重要案例。毫无疑问，海外利益安全、海外国民安全，都是当前我国国家安全的重要内容，谈及海外利益安全时确实也需要关注国民在海外的安全。但是，从学术研究和概念的准确性上讲，应该把“海外国民安全”作为一个与“海外利益安全”对应的概念，同时把它们包含于“国家海外安全”的概念之下。这样，不仅能够更突出“海外国民安全”的重要性，更有利于在“以人民安全为宗旨”的总体国家安全观指导下有效保护我国海外国民的安全，同时也有利于提升国家安全学理论的科学性。

结语

国家安全要“以人民安全为宗旨”，“国家安全工作归根结底是保障人民利益”。在人民利益和安全这一最终目的面前，国家和国家安全都

是服务于人民利益和安全的工具和手段。

人人安全，国家有责；国家安全，人人有责。政府要承担保障国民安全的责任，国民也需要承担维护国家安全的责任，这也就是强调国家安全要一切为了人民，一切依靠人民。改革开放以来，我国经济社会发展迅速，人民生活明显改善，国民安全在许多方面都得到了不同程度的提升。但是，国民安全保障无止境，全方位保障国民安全还有许多亟待改进和提升之处。这就需要我们要坚定不移地贯彻落实总体国家安全观，坚持以人民安全为宗旨、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，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全，统筹维护和塑造国家安全，健全国家安全体系，增强维护国家安全能力，建设更高水平的平安中国，以新安全格局保障新发展格局。

（本文系智慧警务与国家安全风险治理重点实验室2023年度开放课题一般项目“总体国家安全观及其贯彻落实研究”和国家社会科学基金重点项目“以加快构建新安全格局保障新发展格局研究”的阶段性研究成果，项目编号分别为ZHKFYB2301、23AZD067）

注释

[1] 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，2017年10月27日，https://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

[2][3][4][6] 《习近平：坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，2014年4月15日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_11110253910.htm。

[5][9][10] 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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，2022年10月25日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

[7][8][12][13]《习近平主持召开国家安全工作座谈会》，2017年2月17日，https://www.gov.cn/xinwen/2017-02/17/content_5168833.htm?eqid=e48202be000cfff40000000664719a59。

[11]刘跃进主编：《国家安全学》，北京：

中国政法大学出版社，2004年。

[14]《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，2019年11月5日，https://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm?trs=1&ivk_sa=1024320u&wd=&eqid=87fe55b8000001d300000004648023aa。

责编/包钰

A Study of Citizen Security in the National Security System

Liu Yuejin

Abstract: As socialism with Chinese characteristics ushers in a new era, the principal challenge facing Chinese society has evolved into the gap between the people's growing expectation for a better life and imbalanced and insufficient development. To adapt to the principal challenge facing Chinese society as it evolves, and to meet the growing expectation for security, we should not only focus on economic development to meet people's expectation for a better life, but also accelerate constructing a new security pattern to better safeguard China's new development paradigm. A holistic approach to national security with the people's security and citizen security at its core emphasizes that national security "takes the people's security as the ultimate goal" and that "the people's interests rely on national security". In the overall modernized national security system, citizen security is the first core element, the purpose and principle element of national security. There is absolutely a need for a "sub-system" of the complex citizen security that includes not only the security of living resources and conditions, but also life safety and physical safety. Currently, citizen security still encounters with various risks and challenges, thus the all-round guarantee of it constitutes a vital topic of national security study and the main mission of the contemporary overall national security as well.

Keywords: national security, citizen security, the people's security, the national security system, the citizen security system