“情境—意识—行动”框架下国家安全治理的模型假设*

杨华锋

【内容提要】　国家安全风险的复杂性与不确定性对治理体系与治理能力提出越来越高的要求。治理理论谱系的协同理念与安全化理论的“主动发声”契合了国家安全事务的实践性需求，在“安全、安全感和安全化”的概念向度上，形成了审视安全状态、安全感知和安全行动的“情境—意识—行动”分析框架，三者交互建构的过程嵌套着国家安全治理体系的对象、观念和政策行动。其一，在安全治理对象的识别与阈值范围的讨论中，源于安全与风险的差值关系以及政治化与安全化的动态均衡关系，公共事务进入安全议程的边界具有“临界点弹性”特征；其二，在主导型政府范式中，安全治理主体呈现“能力＞状态＞感知”的安全观格局，在安全秩序与安全服务的供给上呈现“序列偏好”；其三，在安全治理的政策过程中，政策环境、政策意识和政策选择的倒三角构成治理沙漏的上端，政党、政府和社会的科层三角构成治理沙漏的下端，前者随着信息流、资源流和权力流自上而下的滴漏呈现漏斗效应，后者随着政策执行的层层传导不时出现加码转嫁、目标偏移及反应性治理等科层效应，二者形塑治理行动的“沙漏模型”。

【关键词】　国家安全治理；“情境—意识—行动”分析框架；临界点弹性；供给序列偏好；沙漏模型

【作者简介】　杨华锋，国际关系学院公共管理系主任，教授（北京　邮编：100091）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2022.06.003

【中图分类号】D815.5；D631【文献标识码】A【文章编号】2095-574X（2022）06-0061-25

* 本文系北京市社会科学基金重点项目暨北京市社会科学基金青年学术带头人项目《国家安全治理的理论模型与实证研究》（项目编号：21DTR021）的阶段性成果。作者感谢《国际安全研究》匿名评审专家的审稿意见，文责自负。

一　问题由来

传统意义上，安全问题是国际关系、国际政治研究的范畴。不过时至今日，世界处于百年未有之大变局，国家安全事务面临的复杂性、不确定性日益突出，且因中国处于新的历史方位，安全的内涵和外延也发生着深刻变化。于是“安全”也越来越多地进入政治学、公共管理学的研究范畴，从有效治理的视角来看，“安全”俨然已成为衡量与判断公共事务治理绩效的价值标尺之一。

《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出：“进入新时代，我国面临更为严峻的国家安全形势，外部压力前所未有，传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，黑天鹅、灰犀牛事件时有发生。同形势任务要求相比，我国维护国家安全能力不足，应对各种重大风险能力不强，维护国家安全的统筹协调机制不健全。”① 我们面临的安全形势、安全态势日益严峻，国家安全问题日益呈现出“棘手问题”的特征，“国家安全事件凸显不确定性与复杂性”。② 由此，国家安全事务呈现出不确定性、复杂性、威胁性与紧迫性等全景式、广域式的情境特征。不确定性指安全事件的发生往往难以监测，演化过程不明确，无法通过先验知识进行判断；③ 复杂性指国家安全事件往往涉及错综复杂的次生事件和关联事件，各事件相互交织，形成复杂链式效应；威胁性指国家安全事件严重威胁国家的安全和人民的生活，影响广泛深远；紧迫性指管理部门在面临危机时，需在有限时间和资源下，作出合理应对决策以减缓危机。④

因此，当前“国家安全的内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂”。⑤ 在此情境下，既有治理体系在应对安全风险时，所呈现出的安全能力供给是不充分、不平衡的，

① 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，人民网，2021 年 11 月 17 日，http://cpc.people.com.cn/n1/2021/1117/c64387-32284363.html。

② 范维澄、翁文国、吴刚等：《国家安全管理中的基础科学问题》，《中国科学基金》2015 年第 6 期，第 438 页。

③ 薛澜、钟开斌：《突发公共事件分类、分级与分期：应急体制的管理基础》，《中国行政管理》2005 年第 2 期，第 102 页。

④ 王施运等：《面向国家安全场景的态势感知与分析方法研究》，《情报理论与实践》2021 年第 7 期，第 179 页。

⑤ 《习近平：坚持总体国家安全观 走中国特色国家安全道路》，人民网，2014 年 4 月 15 日，http://jhsjk.people.cn/article/24899781。

治理能力亟待健全完善，其首要任务便是厘清治理的对象、治理的行动者构成以及不同安全事务的治理方式与方法，继而有的放矢、精准且持续地推进安全治理体系与治理能力的现代化。

二 模型构建的理论基点

探讨国家安全治理体系与治理能力的现代化离不开两项基本维度的回顾：一是治理理论的发展与回顾；二是国家安全议题设定的讨论，即在安全内涵与外延持续变化的进程中，回顾与检视安全化理论的现实性。

（一）治理发展中的“协同”

治理理念的滥觞和发展与 20 世纪 80 年代新自由主义的盛行、经济全球化的发展、政府失灵的持续以及公民社会的发展有极大关系。1989 年，世界银行在概括当时非洲的情形时，首次使用“治理危机”（crisis in governance）一词，自此，“治理”开始广泛应用于政治学研究中，特别是被用来描述发展中国家的政治状况。在治理理念和实践不断发展的过程中，我们看到治理可以弥补国家和市场在调控和协调公共事务管理中的不足，可以有效补充因政府失灵、市场失灵而出现的秩序真空。但治理也非万能，其自身也存在诸多局限，受制于公民社会的发展程度、公共事务的复杂程度以及社会问题的规模等因素，也存在治理失灵的情况。在反思与追问治理失灵的讨论中，各种新概念，如“元治理”“整体性治理”“合作治理”“良好治理”“善治”等不断问世。其中，“善治”在治理体系中的应用与讨论较为广泛。一般而言，“善治”是指公共利益最大化的社会治理过程，其本质是政府与社会对公共事务的合作治理，也即官民协同共治。

从良好治理目标来看，善治起源非常悠久，历史告诉我们，帝国的毁灭、国家的解体、政权的消失都因治理不善，因此，善治是维持国家控制的关键能力，善治意味着对大众有益的决策，使人们感到安全并有参与感。[①] 可以说，安全与善治具有天然的联系。善治作为官民协同共治的治理形式，存在国家权力向社会权力回归、政府向民众放权的价值倾向，理论探究中倾向于和协同治理研究汇流。协同治理的兴起缘于诸多因素，但有两个长期存在的且比较典型的源头。一是“棘手问题”不断出现，二是随着公共事务的数量和复杂性增加，治理环境变得越来越复杂。此二

① Razia Musarrat, “National Security and Good Governance: Dynamics and Challenges,” *Journal of Public Administration and Governance*, Vol. 3, No. 1, 2013, p. 179.

者正契合国家安全事务治理情境的变化。“棘手问题”是动态的、复杂的，既没有明确的定义，也鲜有明确的解决方案，往往涉及多个组织中的多个利益相关者，因而单一组织无法单独解决“棘手问题”，在治理理论发展与应用过程中，激励着协同治理的问世。代表性的定义有二，柯克·爱默生（Kirk Emerson）认为协同治理是一种公共政策决策、管理的过程和结构，使人们建设性地跨越公共机构、政府等级以及公共、私人与市政领域的边界，以实现其他方式无法达到的公共目标。① 克里斯·安塞尔（Chris Ansell）认为协同治理是一种治理安排，指一个或多个公共机构直接与非政府利益攸关方进行正式的、共识导向的和协商的集体决策，旨在制定或执行公共政策，或是管理公共项目或资产。② 不论是哪种界定，作为公共行政和管理的理论与实践框架，协同治理已成为无数跨界、多元组织治理的统称，其不仅是对情境的回应，也刺激着治理实践巨大的创新。③ 通过强调多部门协作、利益相关者参与以及政策规划、谈判和实施中的公众参与，取代自上而下、命令和控制管理的技术官僚模式。由此，协同治理本质上是治理行动者网络的协调行动和合作安排。其致力于创设与促进跨层级、跨领域与跨边界的政府间合作、部门合作以及公私合作的治理实践，以协调与合作水平的提升，实现公共利益最大化。其行动者网络包括政府部门与非政府部门的“行动协同”、政府内部不同层级间的“行政协调”以及同一层级间的“部门合作”。这些行动者通过组织、参与、对话、协商和信息分享等方式，或主持或参与公共事务治理过程，进而通过行政机制、市场机制与社会机制的综合，建构出适应不同地域、不同领域和不同时间段里的激励与约束机制，实现协同共治目标。

从国家安全的总体性特征出发，其治理实践具有“协同”需求的偏好，将治理理论引入国家安全领域，在理论与实践的互动发展中具有必然性。借鉴系统科学控制论中的阿什比定律，即控制系统的“必要多样性”，治理也适用“必要的多样性法则”，即，为了确保一个选定的制度在特定时间段内有其具体价值并能抵抗环境动荡，管理者或校准者必须能够制定出多套应对措施，因为环境的改变会严重影响

① 柯克·爱默生等：《协同治理：一个综合分析框架》，转引自王浦劬等编译：《治理理论与实践：经典议题研究新解》，中央编译出版社 2017 年版，第 304 页。

② 克里斯·安塞尔等：《协同治理：理论与实践》，转引自王浦劬等编译《治理理论与实践：经典议题研究新解》，中央编译出版社 2017 年版，第 332 页。

③ Kirk Emerson and Tina Nabatchi, *Collaborative Governance Regimes*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2015, pp. 6-8.

制度的有效性。[①] 国家安全日益严峻的复杂性与不确定性需要跨领域、跨部门、跨层级的协同治理，通过多元化的主体协同，凭借多样化的方式方法实现有效治理。随着新技术革命的发展、“数智时代”的到来，“不仅带来了文明要素、文明结构、文明形态的大变革，人类自身的性质和演化也将出现前所未有的大转折”。[②] 同时，“人工智能的进一步升级也可能产生在智力等方面全面凌驾于人类的超级智能，从而使人类平添了被支配、奴役甚至消灭的风险。”[③] 由此，数智社会下国家安全议题的复杂性与不确定性成为研究者的共识，对传统安全治理方式、模式与体系产生极大不信任，越来越多地将良善治理的预期寄望于治理变革与创新，表现为由单一治理主体向多元治理主体转变、强制治理向综合治理转变、行政治理向法治治理转变以及封闭治理向开放治理转变。[④] 特别是随着总体国家安全观的提出，安全事务的整体性、综合性、系统性以及跨界性与相互转化对实务部门的综合领导能力、协同治理能力以及协作管理能力均提出越来越高的要求。任何一项安全事务很难仅由一类组织或某个组织控制，不同层级间、不同部门之间，乃至政府与社会之间的协调与合作已逐渐成为有效治理的必由之路。因此，将“国家安全贯穿到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，强调打总体战，形成汇聚党政军民学各战线各方面各层级的强大合力，全社会全政府全体系全手段应对重大国家安全风险挑战”，[⑤] 国家安全不再只是国家安全机关的职责，而是全体系、全领域、全方位的总体性工作，各领域的工作都要为维护和塑造国家安全提供必要的支持，形成全面动员、综合协调、科学统筹的总体性安全治理格局。由此可见，在治理现代化的话语体系中，“协同”事实上已成为理论界与实务界的行动共识。

（二）安全事务的总体性：安全化的意义

准确地说，安全是一种特殊政治，它具有超越一般政治规则和程序的特殊性。理论界对“安全”的关注与讨论，相当长的历史时期集中在国际关系与国际政治的研究视野中，安全是其最基本的概念，其与国家权力和利益紧密相连。传统的安全

① 鲍勃·杰索普：《治理与元治理：必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性》，《国外理论动态》2014 年第 5 期，第 19 页。

② 王海明：《数智时代的正义：复杂性及其当代旨归》，《浙江社会科学》2022 年第 1 期，第 68 页。

③ 韩水法：《人工智能时代的人文主义》，《中国社会科学》2019 年第 6 期，第 25 页。

④ 李文良：《新时代中国国家安全治理模式转型研究》，《国际安全研究》2019 年第 3 期，第 45 页。

⑤ 陈文清：《牢固树立和践行总体国家安全观　谱写新时代国家安全新篇章》，《中国信息安全》2022 年第 4 期，第 14 页。

研究大多关涉政治、军事、国防与外交。冷战结束后，传统安全威胁减小，非传统安全威胁增多，安全的内涵与外延开始扩展。“安全化”意味着“一个问题作为最高优先权被提出来，这样一来将它贴上安全标签，一个施动者就可以要求一种权利，以便通过非常措施应对威胁”。[①] 安全化具有将特定议题优先考量并具有议程便利的能力，本质是把公共问题通过政治化途径上升为国家安全问题。其有助于人们摆脱对安全决策的简单化认识，并把它放在一个复杂的政治社会背景下进行理解。就其演变过程来说，安全化是公共问题从非政治化到政治化，再从政治化到超政治化的过程。在此过程中，安全议题往往在不同程度上呈现出安全性、安全感和安全化的交互特性。

诚然，在看到“安全化”理论对国家安全治理理论构建的积极意义的同时，也要注意其应用于国家安全领域时的缺憾与不足。一是安全化理论笼统地分析了安全化的基本过程，没有为具体实践提供可操作路径；二是在安全化理论中，安全只是一个消极的符号，而谁来实施安全化和谁能够达成安全化一直是个问题；三是对安全化“他者”的可能风险缺乏足够重视等。也有学者从概念梳理角度出发，对安全化提出质疑，主张安全化与安全一样，是多义的。一种含义是把原本不在安全议程范围内的事情纳入安全范围或作为安全问题进行讨论，即“安全议程化”；另一种含义是由不安全变得安全的客观过程，即“安全化”。[②] 在笔者看来，“安全化”在当下的意义，恐怕不在于哥本哈根学派理论观念正确与否，也不在于到底是“安全化还是安全议程化”的辩论，而在于理解当前国家安全治理时的适用性。特别是在总体国家安全观的视野下，很多社会问题本身由于其处于“沉默”或“静默”状态，造成安全缺位，安全化推进了沉默安全主动“发声”的进程。

（三）国家安全治理中的“安全化”

“安全化”与“去安全化”在国家安全的有效治理上表现为应急治理与常态治理的区别。国家安全治理中，国家与政府是当然之主体，安全化的过程也表现为权力的让渡与增进。安全化的行为对政府而言，是行政干预广度与深度的扩大，本质上是对自发社会力量的替代。就社会需求而言，政府本质上是个技术性问题，其核心在于塑造公共生活秩序及其管理的技术路径。“当公共生活出现困难、冲突和危

① 巴瑞·布赞、奥利·维夫：《新安全论》，朱宁译，浙江人民出版社 2003 年版，第 36 页。

② 刘跃进：《“安全化”还是“安全议程化”》，《山西师大学报（社会科学版）》2019 年第 5 期，第 42 页。

机时，大众就会倾向于求助国家（政府）的即刻干预，凭借其巨大无比、不可抗拒的手段直接加以解决。”[①] 这就是在紧急状态下政府行为宽容度高的根本原因，安全化也是借此而行。因为“拥有单一议题的权力是缺乏流动性的，通过这种权力所能换取的是非常有限的，而拥有多种议题的权力则是可以互换的并且也能够在几种可供选择的方式中进行运用”。[②] 将非安全问题安全化，是最便捷、最有效而又合法的权力增进渠道。安全化的行动逻辑遵循“非政治化—政治化—安全化”的谱系（参见表 1）。由此，安全化往往被视为一种极端政治化，一旦纳入“安全化”范畴，也就意味着公共事务议题进入了某种“紧急状态”，其政策议程具有“应激性”，即因应某些紧急因素或刺激性因素而作出适时的回应，这种回应在表现上具有应激性，在操作上具有应急性。此时，安全化倾向于催生享有优势权力地位的行动者主导治理过程，即政府在此过程中占据主导地位，并实施紧急措施。这与协同治理的序参数构想，以及协同发生的动力机制亦存在一定程度的耦合，即均有赖于政府组织在治理体系中扮演主导型、引导型角色。

表 1 “安全化”理论的演化逻辑

	非政治化	政治化	安全化
风险特征	区域与局部 科学与技术 行业与伦理	扩散、可控性 常态与动态性	突发性、应急性 感知差异 不确定性与复杂性
议题领域	非公共领域	公共领域	公共领域、私领域、日常生活领域
管理偏好	企业自律	政府常规监管	应急响应
政策期待	自由发展	政策支持	政策支持、政策塑造、引导政策

资料来源：作者自制。

回顾国家安全内涵与外延的讨论，长期以来存在安全的“客观状态说”“主观能力说”“主观感知说”等话语偏好，不同的排列组合形成三种典型观点：一是安全“状态”说。“国家安全就是国家处于没有危险的客观状态，也就是国家既没有

① 奥尔特加·加塞特：《大众的反叛》，刘训练、佟德志译，吉林人民出版社 2011 年版，第 102-103 页。

② 史蒂文·卢克斯：《权力：一种激进的观点》，彭斌译，江苏人民出版社 2008 年版，第 68 页。

外部的威胁和侵害，又没有内部的混乱和失序的客观状态”。[①] 二是安全“状态—感知”说。国家安全是“由客观存在的生存状态和利益关系与反映这种客观存在的主观感受的有机统一体所形成的结构，是国家间、国家与国际社会为谋求自身生存、免受威胁而形成的互动关系，其本质是国家生存利益的调适。它是一个特定国际政治范畴”。[②] 此说法呈现“状态—感知”说的取向，但又把其限定于国际政治领域。三是安全“状态—能力”说。某一行为主体“没有危险、不受威胁”的状态只是单方面的安全，只能称作“半安全”或“准安全”，必须要加上该行为主体“免除危险、威胁”的能力，即当出现危险或威胁的状态时，行为主体可以运用自己免除危险、威胁的能力来维持自身的安全，从而达到安全的状态。此观点主张将国家安全界定为状态和能力的结合，即一个国家免受各种干扰、侵蚀、威胁和颠覆的状态和能力。[③]

进一步来说，从治理的实践性出发，国家安全内涵与外延注定是动态发展的。1993年《中华人民共和国国家安全法》未明文界定“国家安全”是什么，采取“默认”法则，意在规范与收敛国家安全机关权责内容，是对“状态”说与“状态—能力”说的行政反馈。2015年《中华人民共和国国家安全法》第二条明确规定“国家安全是指国家政权、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] 该条款中“相对处于没有危险和不受内外威胁”既体现了“状态”说的价值观，也嵌入了“感知”的主观评价体系。其一，“状态”的界定本身是一种主观判断与评价结果；其二，“相对”的描述指出安全存在主体间、时空间、议题间的差异，不存在绝对的安全，相对性的评价是主观性之体现；其三，“保障持续安全状态的能力”亦对“能力”说给予充分关注。是以，新时代下国家安全的概念界定呈现“状态—感知—能力”说的整体性偏好。由此出发，理解与讨论国家安全便有三个基本向度，分别是针对状态的“安全”、针对感知的“安全感”和针对行动能力的“安全化”（参见表2）。安全即没有危险、不受威胁的客观状态，安全感即没有感知到威胁、危险的主观感受，安全化即在安全的维度下或视角中理解、解释与解决问题。

① 刘跃进：《论国家安全的基本含义及其产生和发展》，《华北电力大学学报（社会科学版）》2001年第4期，第63页。

② 何贻纶：《国家安全观刍议》，《政治学研究》2004年第3期，第120-121页。

③ 李文良：《国家安全管理学》，吉林大学出版社2014年版，第2页。

④《中华人民共和国国家安全法》，中国人大网，2015年7月7日，http://www.npc.gov.cn/npc/c10134/201507/5232f27b80084e1e869500b57ecc35d6.shtml。

表 2 国家安全治理体系中的“安全化”表征

向度	主题	维度	内容	特征	治理要素
安全	客观状态	情境	危险、威胁的交汇、演变、转化	总体性	治理对象
安全感	主观感知	意识	风险识别、危险感知、价值共享	人民性	行动者网络
安全化	行动安排	行动	政策网络、应急管理、协同治理	协同性	治理方式

资料来源：作者自制。

由此，国家安全治理经历从安全到安全感、再到安全化的过程。其中，安全感的强度、烈度，决定着安全化的进程。在“安全”向度下，重点关注与讨论的是安全的态势、情势，指涉威胁和危险的发生、发展与演变，在维度结构上集中表现为总体性、整体性、系统性的情境特征——在国家安全治理体系中，是治理的对象；在“安全感”向度下，其关涉的主要是行动者的主观感受、感知、评价，涉及对风险、威胁的个体观感、个体评估、群体评价，以及对安全观念、安全理念或安全价值的分享与共享等内容——在国家安全治理体系中，集中呈现出“人民至上”的意识维度；在“安全化”向度下，重点关注与讨论有效治理的方式、方法，在治理过程中集中于对政策网络的构建、应急响应机制的建立与完善以及治理协同性的提升等方面。

另外，安全问题是社会普遍性问题，在政治经济社会生活中，既有个人安全、群体安全，也有组织安全、国家安全，哪些行为主体的安全体验、安全评价会成为国家安全关切的对象，也就意味着哪些问题具有进入安全政策议程的优先次序。诚然，个人、群体、组织或政府/国家，这样的行为体划分是一种理想的状态，也是一种简化思维，个人、群体或非政府组织的安全在特定情境与条件下也具备转变为国家安全议题的潜力，也是国家安全治理潜在的治理对象或行为参与者。治理实践中，突发事件的风险处置是建构常态管理的必经环节，但不能以因应紧急管理与非常态化管理的权力便利为由，主动推进安全化并长期利用安全化带来的便捷，而是要审慎地看待安全问题，在安全化的过程中也要逐渐实现“去安全化”的常态化。为回应新时代安全治理的需要与安全供给能力的塑造，笔者参考哥本哈根学派主张的安全意味着“客观上无威胁”“主观上无恐惧”“主体间无冲突”，认为国家安全应囊括“客观上无威胁”“主观上无恐惧”“保障上有能力”，由此“客观状态、主观感知和治理能力”也就渐次呈现“情境—意识—行动”的分析框架。

三　“情境—意识—行动”的框架模型

承上所述，安全、安全感和安全化构成了理解国家安全的基本向度，以此为基础，国家安全治理的理论体系可基于“情境—意识—行动”的分析框架予以建构（参见图 1）。其中，“情境”主要锚定国家安全的各种生态要素、政策议题及国际国内治理环境，构成国家安全治理体系的环境系统；“意识”主要意指治理主体或曰行动者网络对安全议题的情境感知、意识自觉，并逐渐交互形成的观念体系，构成治理体系中的主体意识与价值观念；“行动”则主要指的是国家治理体系中的具体制度安排、政策行动及其他具体安全治理过程，是对意识的呈现、对情境的反馈。上述三者构成了国家安全治理体系的循环系统。

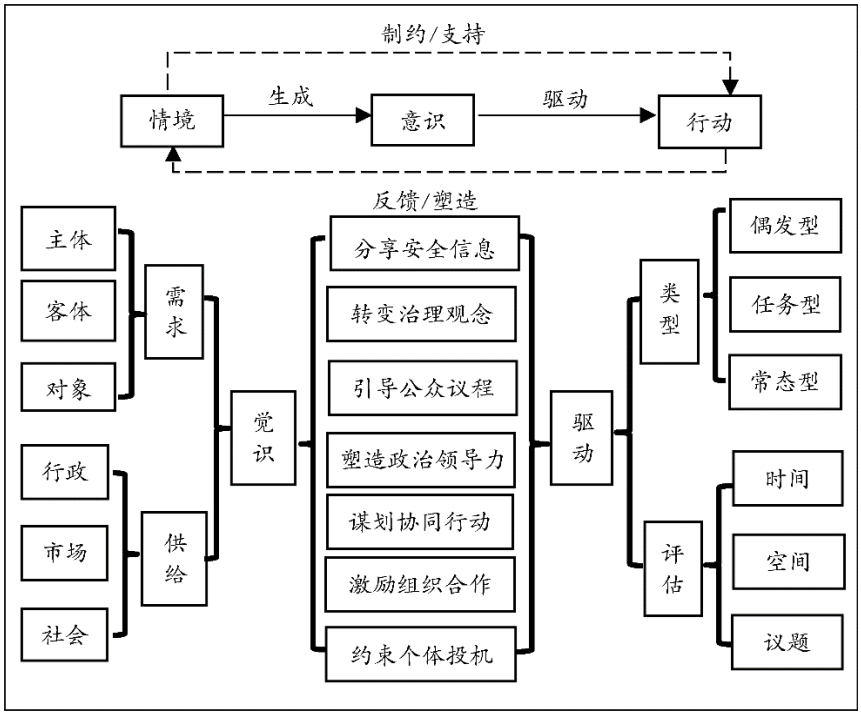


图 1　“情境—意识—行动”的理论框架

资料来源：作者自制。

（一）“情境—意识—行动”三者的交互建构

简要地说，由安全的客观状态所建构的“情境”生成治理体系中的“意识”观

念、理念，并在该意识引导、驱使下作出具体行动安排、实施行动；作为安全化过程的行动端在受意识诱致与规约的情况下，也反馈和塑造着安全客观状态的情境，即情境本身也存在一个社会建构的预设情境；与之相对应，情境本身也对可能性的政策方案、治理行为构成制约或支持，也可以说情境是意识形成与行动发生的生态系统。当然在该系统内部，意识与情境、行动与意识也均存在反向反馈互动的逻辑链条，只是这种反馈往往融进了行动的反馈过程，故而无须重复强调。正如行动对情境具有反馈性建构，其行动过程首先是情境与意识的二者互动，行动者网络的意识结构、意识体系与意识形态决定着客观情境的“认知”状况。所谓的“客观”是寄生于“主观”意识认知体系之下的，由此才会产生对安全情境的“感知”问题，否则，意识体系无法进行有效认知，也就成了“无意识”，交互建构无从谈起。因此，在“情境—意识”环节，有两项论断：一是既有的观念、理念、意识结构决定着行为体对情境的认知水平、能力和方式；二是在不同的时间、空间和议题之下，由于受前者影响，行动者所感知到的“情境”内容又决定着他们的“意识”内容。

齐格蒙特·鲍曼（Zygmunt Bauman）在阐述当代世界各个国家“从社会国家转变为安全国家”时说，社会国家是欧洲民主历史长河的最高成就，社会国家将其合法性和公民效忠国家、服从国家的合理性，建立在以下的承诺上，即保护自己的公民，保护他们不被裁员、不被排斥、不被拒绝，帮助他们对抗命运的冲击，不因个人不足或不幸而沦为“过剩人口”。然而，令人遗憾的是现在的国家无法兑现社会国家的承诺，政治家也不再热衷于重复这个承诺。相反，他们的政策预示着一种更不稳定的、充满风险的生活。[①] 于是，“被包围的城堡”的“情境”就被培养出来，个人身心安全和私人财产无时不处于威胁之中的心态与不安全感蔓延。无形的不可预测的威胁，就可以作为一个非常事件展现在惊慌失措的公众面前，当然更重要的是让他们认识到国家机关拥有应对这些威胁的卓越能力、警惕性和良好意愿。[②] 在这种情境下，社会意识的转变以及对集权行为的接受度大大提高，于是，政府增加安全支出、应用监控设备、扩大监控范围、实施更加频繁的安全检查以及采取更多先发制人行为等策略，就有了名正言顺的理由与合法性——尽管它早期可能仍以一种权宜之计呈现在人们面前，以“权宜”塑造情境、获取支持和服从。

① 齐格蒙特·鲍曼：《工作、消费主义和新穷人》，郭楠译，上海社会科学院出版社 2021 年版，第 138 页。

② 齐格蒙特·鲍曼：《工作、消费主义和新穷人》，郭楠译，上海社会科学院出版社 2021 年版，第 139 页。

（二）“情境”端的子系统由需求与供给构成

在需求侧，治理对象的复杂性、不确定性，需要治理系统给予相应反馈，治理主体对压力释放与拆解的需求以及治理客体对治理绩效的期待等，都对安全供给提出明确诉求。行为主体的安全诉求和安全需求在一般意义上也符合马斯洛需求层次理论所框定之内容，但个体需求往往是非线性的，行为主体在安全需求上呈现多元性、多样化和多层次性的特点，安全需求的内容也随着“时间—空间—议题”的变化而发生重大变化，过去可能驻足于传统安全，如今则是在系统性、整体性与总体性的安全格局下表达诉求。国家安全事件的突发性、事件演化过程的复杂性和不确定性、影响结果的威胁性和深远性，要求决策者必须在极短的时间内对其作出快速判断和处置。传统的“预测—应对”型管理方案，较多依赖于经验决策和专家咨询等形式，难以适应高度非常规、复杂化的国家安全事件的应急管理需求。面向国家安全事件的应急管理，需要实现实时、全面的态势感知，构建更有针对性的“情景—应对”型管理模式。[①] 而面向更为复杂的国家安全事件，态势信息广泛分散，数据价值密度极为低下，给国家安全事件的应急响应带来巨大的困难。这就需要基于多源情报，实现对国家安全事件相关态势信息的多源协同感知，进而从多维特征对国家安全事件进行态势分析，形成对国家安全事件的综合态势理解。[②] “预测—应对”型与“情景—应对”型，基于信息管理、应急管理的视角，集中关注情境、情景、场景信息的采集与分析，目的在于为决策提供参考服务。但这两种思维框架，在治理视角下是不完整的。

在供给侧，如何满足多样性的需求，适度的多样化是安全供给的应有之义。行政主导下传统治理方式的供给质量与供给效率在新时代面临巨大挑战，亦有其尴尬之处。而市场手段或市场机制在安全供给领域又存在着“市场依附”窘境，表现为政治市场中的人际依附、经济市场中的政商依附，在提升个体或组织所需要的安全产品和服务时，绩效难彰。另外，在社会参与及社会治理方面，尽管构建共建共治共享的社会治理格局一直以来都是治理发展的核心要义，社会组织、社会群体、社区治理虽有较大发展，但囿于安全议题的特殊性与安全化倾向的普遍性，社会权力的生长在权力互动与博弈的格局中始终处于滞缓、迟缓与被动的尴尬境地。

① 曾大军、曹志冬：《突发事件态势感知与决策支持的大数据解决方案》，《中国应急管理》2013 年第 11 期，第 15 页。

② 王施运等：《面向国家安全场景的态势感知与分析方法研究》，《情报理论与实践》2021 年第 7 期，第 179 页。

一言以蔽之，安全领域需求与供给侧的交互建构，供需间的分歧、矛盾、差距及其调适，造成了“情境”向“意识”的演化。

（三）“意识”端的子系统由觉识与驱动构成

觉识与驱动分别构成意识的形成与意识的能动性，包括知觉、理解、预测、构建和驱动等阶段，决定着国家安全观念、理念的形成与演变轨迹。与之相近、相似的有工程心理学研究领域中的“情境意识”（situation awareness），意指特定的时间和空间内对环境中各种要素的知觉，对其意义的理解及预测它们随后的状态，由知觉、理解和预测构成。诚然，意识不单单是对客观情势的简单反馈，观念的形成往往也与个体的主观生存生活条件及其个体体验密切相关。由此，“人们的安全感、安全观、安全思想、安全理论和安全研究等，并不仅仅是客观存在的安全现实的反映，在反映安全现实的同时也反映着安全认识主体即人的主观精神状态，并通过主观精神状态间接反映着认知者本身的社会存在，包括其出生环境、成长环境和现实状态等。”① 这些意识诸要素在国家安全治理意识的塑造与应用环节包括：安全信息的分布分享、安全观念的自觉自治、公众议程走势的引导、政治领导力的塑造、协同感知与协同行动的谋划以及激励与约束机制的设计等方面。另外，就公众安全感知而言，尽管总体国家安全观明确“以人民安全为宗旨”，国家治理体系也明确“坚持以人民为中心”，这些均与公民是国家安全战略的核心理念毫无二致，但是我们却不得不承认，公众对安全的感知和认识，其实知之甚少，公众个体能够识别的安全威胁的广度是与他们的心理状态、认知水平以及对威胁的认识和其他政治态度相关联的，② 由此印证着“觉识”“驱动”在情境感知与意识形成中的关键性角色与中枢位置。

（四）“行动”端由协同类型与协同评估构成

协同治理体系的形成受到系统情境的影响，其背景因素包括公共服务与资源禀赋、政策和法律框架、社会经济与文化特征、网络特征、政治动态与权力关系以及冲突历史等。从这些条件中涌现协同的四个驱动因素：即不确定性、相互依赖性、前景激励和倡导型领导力等。③ 根据协同发起者的不同，分为自发型、独立召集型

① 刘跃进：《“安全化”还是“安全议程化”》，《山西师大学报（社会科学版）》2019 年第 5 期，第 43 页。

② Daniel Stevens and Nick Vaughan-Williams, “ Citizens and Security Threats: Issues, Perceptions and Consequences beyond the National Frame,” *British Journal of Political Scienc*e, Vol. 46, No. 1, 2016, pp. 149-175.

③ Kirk Emerson and Tina Nabatchi, *Collaborative Governance Regimes*, Washington, D.C., Georgetown University Press , 2015, p.45.

和外部指导型。其中外部指导型是初始协同行动能力最高的模式，但参与水平最低，共享动机次之。逻辑上，外部指导型应重点关注如何依靠协同能力激发参与水平，特别是催生共享动机，但国内实践最常强调的依然是政府自身的协同能力建设，然后是依靠激励和授权诱发动机，最后才是参与主体的多元性和互动强度，这显然不利于取长补短。[①] 在实践维度上，综合协同性行动的动力模式、运行特质，可将治理行动的“协同性”归纳为“偶发型”“任务型”和“常态型”。其一，偶发型一定程度上具备自组织、自发型的特性，但其协同行动多有偶然性、随机性；其二，任务型则在偶发型的基础上有着明确的问题导向、任务导向，不同行动者可能因为特定任务聚合在一起，又因任务的终结而各自返回原有体系、体制，此时具有任务型组织特性；其三，常态型是治理体系致力塑造与建构的日常模式，不过常态型协同的治理安排在民主效率、紧急适用方面存在先天不足。这就需要进入协同评估的层面，在协同评估的系统中，协同治理在“时间”“空间”与“议题”三个维度上对其适用性进行评价，以决定在何时、何地、何议题上发起协同。不可否认，尽管“协同性”是回应“总体性”情境、践行“人民性”意识的最佳载体，但其亦是耗时耗力的过程，政策共识的建立尤其需要时间，统筹协调安排也不能操之过急。如果说补救性地建立信任至关重要，那么增加信任所必需的时间可能会大大延长进程。因此，在需要迅速地作出或实施决策的情况下，“协同”未必是一个好策略。尽管协同大多不适用于应急处置或突发事件情境，但是我们依然要看到协同对可持续性治理的意义，同时，我们对协同行动的评估评价，也要在长时程里进行综合分析，辩证地看待其边际成本与边际增益。

四　治理假设的叙事逻辑

在“情境—意识—行动”分析框架的基础上，就国家安全治理体系而言，渐成关于何为国家安全问题、何谓治理主体、有何治理方式方法，并由此呈现治理行动者网络中的位置、角色及其运行逻辑假设等议题。

（一）治理对象：安全边界的临界点弹性

安全与风险是一对辩证统一的概念。安全是相对的，风险因素始终存在，没有绝对的安全。国家处于安全状态，并不意味着该国家没有受到任何威胁，而是说在

① 李倩：《情境、动力与类型：绘制协作治理的路线图——评〈协作治理体系〉》，《复旦公共行政评论》2019 年第 2 期，第 237 页。

面临危险和威胁的情况下，通过自身抵御、减少暴露等途径来降低风险程度直至能够接受的区间，达到风险与安全相对平衡的均衡状态。这种相对均衡也是高效统筹安全与发展关系的集中体现。就治理实践而言，首要任务就是明确治理对象、探讨国家安全的“定义域”，即“安全过度临界”与“风险可控临界”的阈值范围。一者，安全是相对的，不存在绝对安全。二者，安全是有成本的，任何对安全的追求都不得不考虑其经济社会成本，成本收益的关系建立在“安全—风险”二者差值之中。因而安全需求有弹性，不能不假思索地追求安全的刚性。比如，生物药品的安全追寻要在政府、企业、公共卫生体系和公众健康等诸多行动者网络中觅得相对均衡，要系统分析不同行动者的风险承受力、安全敏感度及安全支付能力，既要避免过度安全带来的“安全过剩”制约医药卫生科技的发展，损害经济社会发展的效能，也要避免安全风险失控，超越“风险可控”边界，诱致公共卫生治理危机。

在公共治理实践中，囿于公共事务属性、权属关系以及时空差异的存在，安全与发展的偏好是存在显著差异的，且二者处于动态转化过程中。在国家安全治理体系中，治理策略的选择与治理方案的执行极大程度地受制于安全与风险的有效识别与精准定位。在图 2 的坐标系中，横轴意指安全治理的投入成本，纵轴意指安全治理的收益。假设 P_0 为横坐标即安全治理投入坐标轴上任意取值点，$P_0=P$（P，W）为理性状态下的安全与风险均衡点，P_1 为风险可控边界点，P_2 为安全过剩临界点。当 $P_0<P_1$ 时，风险带来的安全挑战与冲击远远大于安全保障所带来的收益，简单说即风险远远大于安全，此时对治理体系而言，安全风险的不确定性与复杂性处于高位，安全治理的需求具有刚性。安全治理体系的韧性、治理资源的禀赋结构、治理能力的效度均存在不同程度的缺憾，安全治理体系与治理能力现代化举步维艰。当 $P_0>P_2$ 时，安全收益远远大于风险带来的损失，安全供给存在“过剩”特征。安全治理能力凸显，安全供给保障充分，安全治理体系游刃有余，但经济社会存在发展迟缓、活力减退的趋势，发展危机时隐时现。当 $P_1\leqslant P_0<P$ 或 $P<P_0\leqslant P_2$ 时，安全与风险均具有较高弹性。前者风险大于安全，但风险仍在可控范围内。增加安全支出所获得的收益，即降低风险带来的冲击与挑战的收益，高于安全支出的成本，安全治理体系具有持续投入的积极性与动力。此时，安全威胁与危险因素虽然不时闪现，并呈现动态性与变异性，但对于治理体系而言，安全风险的冲击与可能性破坏力，尚在治理体系所能覆盖与有效应对的范围之内，由此并不存在持续攀升的治理危机，且风险治理过程中也孕育着一些发展机遇。后者安全大于风险，但二者仍处在一个安全成本不断攀升、风险不断下降的良性过程中，此时降低风险所带来的收

益已逐渐不能覆盖所支出的成本——尽管此时仍未达到安全过剩临界点。以上二者的取值范围，可谓是安全与风险的动态均衡区间，也就是说 [P_1，P_2]的范围是安全与风险的动态自调整区间，在该区间国家安全治理体系具备有效治理风险的能力，对潜在风险具有一定程度的容错率和包容性，只要未持续冲击并突破该阈值范围，可以说安全可期、风险可控。区别在于前者（$P_1 \leqslant P_0 < P$）是风险不断攀升期，后者（$P < P_0 \leqslant P_2$）为安全过剩警示期。其各自境遇存有不同理性偏好与治理期待，须因势利导，时刻警惕风险发展与安全成本趋势。即使处于动态平衡期，治理体系也应时刻警醒、避免懈怠，毕竟这只是动态演化规律的模拟，现实安全情境与治理的不确定性与复杂性难以精确锚定。

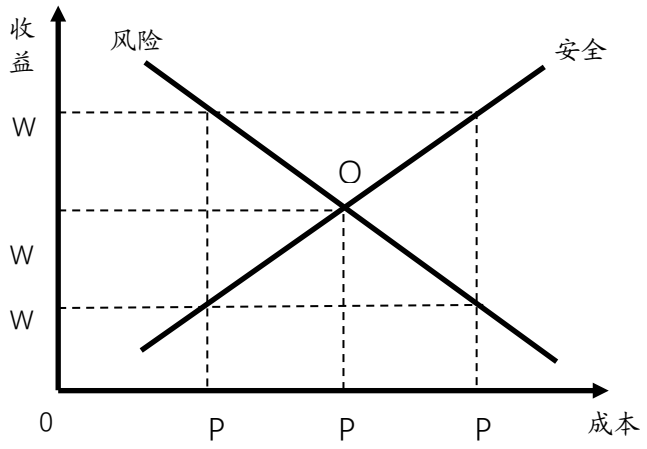


图 2　安全治理的投入产出示意图

注：横轴代表安全治理的投入，纵轴代表安全治理的收益。O 点为安全治理的动态均衡点，P 即均衡态势时的安全治理成本，W 即均衡态势时的治理收益。

资料来源：作者自制。

另外，结合安全化的视角，在安全议题的界定环节，还存在安全界分时的政治化与安全化的双向动态演化。如图 3 所示，横坐标 X 轴数值代表公共事务的政治化水平，纵坐标 Y 轴数值代表公共事务的安全化程度。那么，在初始坐标系中，逆时针自第一象限至第四象限的事务领域大体可概括为：第一象限的“政治安全”、第二象限的“安全事务”、第三象限的“事务性治理”和第四象限的“一般政治议题”。当安全治理能力趋强时，安全需求的迫切性趋弱，此时 X 轴将上移至 X_1，安全化门槛提升，公共事务留给弹性治理、灵活治理或社会治理的空间增大。如，改

革开放之后，由于社会主要矛盾的调整以及世界和平与发展趋势的判断，社会议题的安全性让渡于发展性，发展生产力成为第一要务，此时安全治理的弹性与灵活性较之过往有极大改善。反之，当治理能力减弱时，安全化门槛就会降低，X 轴将下移至 X_2，公共议题被纳入安全视角审视、治理策略偏好安全化供给的趋势就越明显，此时安全事务在处理议程上的优先权容易造成治理体系的自治空间与灵活性的收缩。当安全威胁不时挑战与冲击市场体系时，经济社会领域将弥漫强烈的不确定预期，交易成本剧增，发展也就让位于安全。当权力体系的开放程度越高时，公共事务的政治化倾向便趋弱，那么 Y 轴将右移至 Y_2，事务型治理空间增大；反之，当权力体系趋于封闭时，Y 轴将向左移至 Y_1，公共事务和治理议题的政治化程度加深，政治统治的属性趋强。

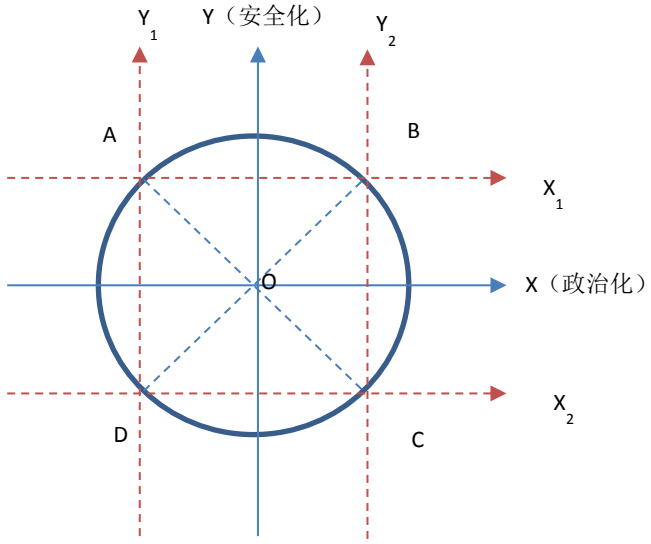


图 3　政治化与安全化双向临界点弹性示意图

注：X 轴代表公共事务的政治化程度与水平，Y 轴代表公共事务的安全化程度与水平。X 轴移动至 X_1 轴意指公共事务“安全化”的准入门槛提高，相应的意味着公共事务的非安全化空间增大；反之，X 轴移至 X_2 轴，“安全化”门槛降低，安全化程度加深。同理，Y 轴移至 Y_1 轴意指公共事务的“政治化”门槛降低，意味着公共事务的政治性属性增强；反之，Y 轴移至 Y_2 轴，“政治化”门槛提高，公共事务的开放性、灵活性和事务性治理程度增大。其中，ABCD 四点分别为移动后的坐标轴原点，即 A 点为 X_1Y_1 坐标系的原点，其他同理。

资料来源：作者自制。

进一步，当国家安全与风险均衡点 O 点向 ABCD 四点移动时，其要素水平变化及喻义如下：一是当 O 点移动到 A 点时，意味着国家安全治理能力得到有效提

升，安全化的门槛提高，治理体系包容不确定性与复杂性的能力有所提升，但囿于权力开放水平所限，议题的政治化程度也有所提升。二是当 O 点移动到 B 点时，意味着政治化与安全化的门槛双双提升，安全议题的政治性、紧迫性趋于弱化，治理的自由裁量空间增大，治理的灵活性、弹性特征明显，对治理实践而言，O 点向 B 点的流动过程是开放系统有效治理的理想状态。正如改革开放的核心不外乎政治化与安全化的松绑，特别是对权力体系开放性的尝试，即行政体系内部自上而下的放权搞活与自内而外的向社会还权的过程，即 O 点向 B 点的运动轨迹。随着政治格局的宽松化，经济社会的政治化程度开始降低，安全治理的临界点弹性开始恢复，公共事务管理改革迅速推开，经济社会领域日渐宽松化。20 世纪 80 年代以来，随着治理水平的提升和权力系统的开放性，地方放权搞活如火如荼，乡镇企业、个体经营、私人企业相继出现，经济迅速恢复并快速发展，可见一斑。三是当 O 点移动到 C 点时，与 A 点相反，安全化门槛降低、政治化门槛提升。事务性治理能力趋弱、安全化趋势加强，政治化水平有所降低，权力体系的开放性有所提升。四是当 O 点移动到 D 点时，与 B 点相左，意味着治理能力与开放水平都有所降低，公共事务的政治化与安全化特征均显著提高，安全治理的政治诉求、安全诉求增加，治理策略受到政治权力体系的严格规约，弹性较低，原事务性治理内容大多转化为政治安全议题，喻示着安全治理能力与权力开放水平式微。如新中国建立之初，国内通胀高企、灾害严重、一穷二白、百业待兴，国际上政治孤立、经济封锁、军事威胁挑战不断，对国家而言，内忧外患、战争与革命思维充斥其间。潜在的政治安全风险不容低估，政治安全刚性需求强烈，治理弹性较弱。由此，进入安全视野的首要目标是政治秩序的维系与政权稳固，优先考虑政治安全。

步入新时代以来，国家、政府、社会组织和公民个体对安全的需求发生了巨大的变化，涵盖政治、军事、国土、经济、文化、社会、科技、网络、生态、资源、核、海外利益、太空、深海、极地和生物等诸多领域的国家安全体系在治理体系与治理能力现代化的历史进程中，由于行动者网络结构的构成及其行动策略偏好差异，呈现基于行政权力体系、市场权力格局以及社会权力培育等不同维度上的供给秩序与供给方式。其中，政治议题、安全事务、经济问题、社会事务等边界与界限在现实中发生了动态性变化，将“安全发展”纳入国家发展各领域全过程伊始，既是对复杂性社会系统的适应性变革，也是对整体性治理的宏观规划与设计，借此以防范与化解国家治理现代化进程中的重大风险。其积极

效用在于集中强化了政治统御能力，极大程度地实现了坚持和发展党的全面领导的政治目标；一定程度上也意味着国家安全议题与国家安全问题存在“泛化”与“转化”的潜在风险。不过，从风险建构与感知的角度来看，这种风险并不是“安全”本身的泛化，而是作为安全治理对象，即风险的扩散化，特别是行动者网络对风险范围的理解和感知被放大了。在政治化与安全化的临界点弹性模型中，表现为 O 点不断向 D 点移动的倾向性，弱化治理体系的自适应性与灵活性的同时，强化了政治安全保障。

（二）治理主体：安全秩序供给的序列偏好

新中国成立之初，国家安全的主要特点是维护主权安全。毛泽东同志将保卫政权、确保国家独立、维护国家主权和领土完整作为国家安全工作的首要任务，充分利用当时世界格局的特点和主要矛盾，有效地维护和改善了国家安全环境。改革开放时期，国家安全的主要特点是维护发展安全。邓小平同志提出，和平与发展是当今世界两大主题，国家安全要为经济建设保驾护航。江泽民同志针对复杂多变的地区环境，提出“互信、互利、平等、协作”的新安全观。胡锦涛同志强调用更广阔视野审视国家安全问题，提出和平发展理念，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界。这些安全观念和治理意识的脉络谱写着中国国家安全治理的价值体系，构成了国家安全治理行动的初始逻辑与价值原点，同时也形成了不同历史时期安全秩序供给的不同次序，特别是如何统筹安全与发展之间的关系，以及如何统筹传统安全与非传统安全、国内与国际的联动与演化关系。

2021 年 11 月，中共中央政治局审议《国家安全战略（2021—2025）》，明确指出，必须坚持把政治安全放在首要位置，统筹做好政治安全、经济安全、社会安全、科技安全、新型领域安全等重点领域、重点地区、重点方向国家安全工作。[①] 结合总体国家安全观“以政治安全是根本”的规范性要求，新时期政治安全依然是治理网络与政策网络最为关切的核心议题。同时，由于安全化本身所带来的主导性与权力增进的事实，在国家安全的需求供给中位居优先位置、呈现主导性、扮演“序参量”[②] 的自然是政治安全的维系与塑造。在政治安全，特别是在政权安全、制度安

① 《中共中央政治局召开会议审议〈国家安全战略（2021—2025）〉》，人民网，2021 年 11 月 18 日，http://politics.people.com.cn/n1/2021/1118/c1024-32286174.html。

② 此处序参量描述源于协同理论，核心观点是指在系统中存在慢变量与快变量，慢变量往往扮演序参量角色，快变量扮演参量角色，其中慢变量决定快变量的演变与作用发挥，决定着系统的宏观行为表征、系统的有序化程度，是为序参量。在国家安全治理体系中，政府角色、政治行为往往扮演着序参量角色，引导与规制着治理系统的动态演化过程。

全和意识形态安全维系与塑造的过程中，治理行动主要由各级政府组织与实施，作为“根本”的政治安全并无协商、讨论及议价空间，因此社会参与及公众舆论的声音比较少见。因而，此时的政府意识与行政范式多呈现为行政主导型。在此观念影响下，政府行为具有积极性、主动性特征，在统筹安全与发展议题时往往难舍行政本位，在具体事务的治理过程中存在秩序供给或服务供给的序列偏好。因此，在国家安全治理体系中，安全目标的选择与追寻是由占主导地位的政府治理网络所决定的。在“情境—意识—行动”的结构框架中，安全状态、安全感知与治理能力的互动结构，既是理解国家安全的价值维度，也是检视治理体系与治理能力的理性依据。在行政主导型的政府范式之下，人民安全、政治安全与国家利益的三位一体性存在让渡或嵌套于政治安全统摄性的可能性。由此，在治理体系中，三者交互比较权衡，基于政治安全的根本性而呈现“安全能力>安全状态”“安全状态＞安全感知”和“安全能力＞安全感知”的分布格局。于是在安全治理体系中也就有了“能力＞状态＞感知”的安全供给的序列偏好。[①] 该秩序供给的主体是政府组织，乍看之下，这一序列排序貌似与坚持人民安全为宗旨有所出入，其实不然。在总体国家安全观的意识体系中，人民安全的宗旨性、政治安全的根本性都遵循着国家利益至上的行为准则，三者是统一的而不是分裂的。对安全秩序与服务供给次序的讨论，并非致力于解构三位一体的安全价值体系，意在洞悉具体安全事务治理过程中的行动者理性与行为偏好，以求更有针对性地实现治理观念的转变和公众议程的引导，在特定安全议题的治理中不断塑造与培育良性的政治引导力，激励组织化合作，约束个体机会主义的投机行为，提升治理的协同性，以缓解安全治理情境的总体性压力。

在此序列假设下，可以预测国家安全治理在未来选择行动策略时的两大路径：一是提升安全治理能力以应对安全状况的复杂性；二是有意识地引导与塑造安全感知，避免因感知紊乱诱致治理失序。这一偏好假设也是政府意识在供给侧的表现。不同的政府意识及其范式结构，对安全事务的理解与秩序的供给存在显著差异。在主导型政府、服务型政府、放任型政府和掠夺型政府的不同范式结构下，治理体系对秩序与安全的目标追求存在差异，从而形成不同的行动者意识，在治理方式方法、治理模式选择和政策制度安排等方面，自然也就有着显著区别。特别是当前国际政治空间收缩、全球经济下行，此时治理体系对政治化与安全化的预期迥异于常态时

① 详见杨华锋：《人民安全视角下政府供给范式的服务转型》，《国际安全研究》2019 年第 3 期，第 33-35 页。

期，国家安全治理中的双向临界点弹性存在由 O 点向 D 点移动的倾向与动力。此时，对于维护国家安全与提升治理能力而言，适时的议程设置与公众引导就成为有效供给安全秩序的必要手段。“西方政府一直使用市场机制来规范大众的观点和见解，建立于 19 世纪和 20 世纪的‘思想市场’有效传播了上层阶级的信仰和观点，同时颠覆了下层阶级的意识形态和文化独立性。”① 这种看似自生自发的市场机制，其本身也是一种强制力。事实上也是通过议程的设置与引导，实现公众意识的塑造。就政府行政的起源而言，无法回避其社会控制的目的，为管理社会而制造必要的幻觉自古有之。②

中国共产党第十九次全国代表大会报告在阐述如何有效维护国家安全时，明确指出：“要完善国家安全战略和国家安全政策，坚决维护国家政治安全，统筹推进各项安全工作。健全国家安全体系，加强国家安全法治保障，提高防范和抵御安全风险能力。严密防范和坚决打击各种渗透颠覆破坏活动、暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动。加强国家安全教育，增强全党全国人民国家安全意识，推动全社会形成维护国家安全的强大合力。”③ 由此可见，在国家安全能力建设方面，主要分为两个维度，分别是提高能力和形成合力。其中，完善战略政策、统筹各项工作、健全体系、法治保障等均系提高能力方面的内容，而加强教育和增强意识则是形成合力之内容，意在对公民施以教育引导，亦体现出安全治理方略的序列偏好倾向。2018 年 4 月《教育部关于加强大中小学国家安全教育的实施意见》即把国家安全教育纳入国民教育和精神文明建设体系，积极推动国家安全的公益宣传、公民教育，积极引导社会舆论和公众情绪，动员全社会共同努力，以期汇聚维护国家安全的力量、打造国家安全的社会基础，是为例证。

（三）治理行动：“情境—意识—行动”中的沙漏模型假设

国家安全治理行动发端于治理对象系统的弹性界定，何种安全情势、安全议题、安全风险能够进入治理视野，既源于“情境—意识—行动”三者的交互建构，也源

① 诺姆·乔姆斯基：《必要的幻觉——民主社会中的思想控制》，王燕译，南京大学出版社 2021 年版，第 17 页。

② 诺姆·乔姆斯基：《必要的幻觉——民主社会中的思想控制》，王燕译，南京大学出版社 2021 年版，第 69 页。

③ 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》，中国政府网，2017 年 10 月 27 日，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm。

于特定情境下的政治化与安全化条件。在国家安全治理体系中，情境的建构与风险的识别极大程度地决定着治理主体的意识观念与治理偏好，前文对安全边界的临界点弹性假设的讨论，目的是在各种繁杂的环境要素中厘清安全治理的对象，在动态把握的过程中，以实现治理效益的最大化。治理主体的治理意识、治理观念一俟形成，哪些事务型议题会进入安全议程，在安全议程体系中又有何优先序列，也就成了治理实践中最为核心的环节，同时也决定着治理行动的具体策略。在此进程中，国家安全治理的议程设置、政策选择与政策执行也就呈现为基于“情境—意识—行动”结构框架的沙漏模型（如图 4 所示）。[①] 沙漏模型的上端为“情境—意识—行动”，沙漏模型的下端为“政党—政府—社会”。承前所述，“情境”重点考察治理对象问题，即何种议题会安全化为国家安全问题；“意识”重点关注安全观念的形成与演变、安全感知的群体差异，并由此反观治理主体的价值偏好；“行动”重点在于对安全化予以行动安排，意在检视治理体系的动态过程。

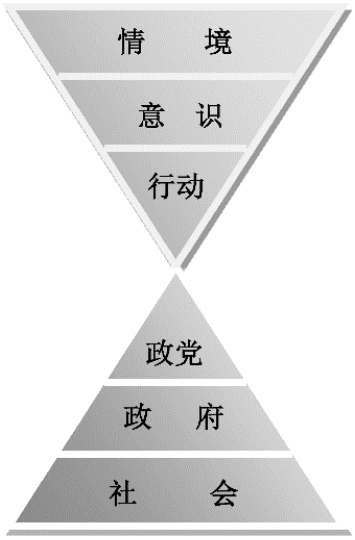


图 4　基于“情境—意识—行动”的沙漏模型示意图

资料来源：杨华锋：《国家安全治理中的人民性：基于“情境—意识—行动”沙漏模型的阐释》，《行政论坛》2020 年第 6 期。

① 详见杨华锋:《国家安全治理中的人民性:基于“情境—意识—行动”沙漏模型的阐释》，《行政论坛》2020 年第 6 期，第 12-13 页。

随着安全议题在治理行动者网络中的不断积聚、交叉融合，一般情况下，凸显政治安全的议题往往容易拔得头筹，逐步形成以政治安全为中心向外围安全事务不断延展的安全秩序格局；继而在决策时通过竞争公共政策议程设置的注意力，完成公众议程向政策议程的转变，并适时作出政策选择。类比于信息在层级间传递的损耗，在决策前置环节，安全的客观情境、安全的主观感知与意识形成以及安全治理的行动安排在安全信息分布、分享与策略选择的进程中，也存在逐级衰减现象。在决策后的执行环节，安全治理体系较多地依赖于自上而下的科层管理体制，社会行动者网络的参与及效能发挥的占比较低，或者缺乏有序参与和有效治理的协调统筹机制。

在沙漏模型的上端，自风险情境识别、风险评估和风险预警开始，随着情境与结构的变化而持续影响着治理行动者的意识观念。同一安全风险事件在不同群体间、不同时段上都会产生截然不同的风险感知与理解，倘若行动者网络正视风险冲击与安全威胁，那么容易达致行动共识，该安全风险也就易于进入政策议程；倘若行动者网络否认该风险的存在或不愿承认存在风险冲击与挑战，那么在治理主体的观念意识中将潜伏“房间里的大象”，治理网络将呈现“合谋性沉默”。由此可见，以安全状态为内核、相对客观的安全情境，在主客观交互建构的过程中，既存在相互塑造、操控，也存在自上而下持续不断地“消耗”或“隐而不见”的漏斗效应。同理，在行动者网络结构中不同政策观点、不同安全应对策略也在主体意识的形成过程中持续博弈，最终能够成功进入安全议程并形成具体治理方案的意识流也面临不断衰减的漏斗现象。是以，在治理体系的政策形成环节中，即沙漏模型的上端形塑着“情境—意识—行动”的“漏斗效应”。其具体表现有二：一是在信息传递与交互的过程中存在耗损，同时又难以实现自下而上的信息反馈回流。从而意味着享有更充分话语权、能够更广泛动员社会舆论的议题将占据优势地位，获得政策体系的优先关注。而处于信息层级或行政层级末端的事件、议题等信息，难以有效地反馈至决策中枢。二是随着安全情境的复杂性与风险演化的不确定性，安全治理的政策选择与决策面临日益严峻的压力。从“情境”流经“意识”而到了“行动”时，决策风险激增，特别是随着近年来问责压力的骤增，决策效率也持续走低。如，近些年来，地方政府在应对经济社会发展、疫情防控管制时，不时闪现决策滞缓、朝令夕改等，其根源即在于此。

在沙漏模型的下端，其主线是政策网络的执行环节，治理主体系“政党—政府—社会”的科层结构，在政策执行的过程中存在“科层效应”。其表现亦有

三：一是治理目标往往存在层层加码和政策偏移现象。中国社会基层机构常常存在“共谋策划”，以应付上级要求和随之而来的各种检查，使实际执行结果偏离政策初衷。如，国务院联防联控机制于 2022 年 6 月 24 日召开新闻发布会，严格要求落实疫情防控“九不准”。然而，仍有部分地区和单位的做法不符合国家疫情防控政策要求，如河北省保定市、邯郸市、石家庄市和张家口市，存在过度防疫、一刀切等情况，对来冀返冀人员，特别是对来自上海、北京、天津等地区人员盲目采取管控措施，扩大人群管理范围。[①] 尽管在国务院通报后，各地均已按要求开展整改，但诸如此类事件并非个案，向我们直观地展示了科层体系中的层层加码与政策偏移现象。二是治理主体的激励不足和激励机制不相容现象。改革开放之初，相当长时期内存在着“一放就乱，一乱就收，一收就死”的怪圈，[②] 其本质是激励与激励机制问题未得到有效解决。缺乏有效激励自然难免消极怠工，激励机制不相容，也就难免行动冲突、协调难彰。三是反应性治理倾向明显。反应性治理会诱致进一步的治理效能的衰减。因为反应性治理高度依赖特定的条件，依赖执行人的具体行为和决策，无法推广；同时，当社会治理高度地方化和个人化以后，治理容易被工具化——作为“摆平”问题的方法——而非制度化，不能上升为原则坚守，更难基于原则形成制度标准，缺少理论清晰的系统支撑。因而，反应性治理的难题，一是不断“生产”着依赖人而非依靠规则的治理，客观上“悄悄对抗”着制度化进程，二是它重效用轻理论的工具思维，客观上“静静消解”着深度认识治理原理的必要性，这成为治理能力提升的巨大障碍。[③] 理想的安全治理要积极规避反应性治理的困局，推进前瞻性治理的实践。协同性作为行动考量的积极指标，其多样性、多元化的属性，有助于矫正反应性治理的惯性，并在协同性不断提升的过程中，有效而精准地回应总体性需求，系统而全面地检视沙漏模型带来的弊病，通过持续不断地合作化行动提升治理效能，实现人民性的治理目标。

① 《过度防疫违反“九不准” 多地被通报、绝不允许因疫情防控之外因素对健康码赋码变码》，中国政府网，2022 年 6 月 24 日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/24/content_5697533.htm。

② 李克强：《在国务院机构职能转变动员会议上的讲话》，2013 年 5 月 13 日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2013-05/14/content_2591007.htm。

③ 张静：《社会治理：组织、观念与方法》，商务印书馆 2019 年版，第 252-256 页。

结 语

国家安全是国家生存发展的基本前提，国家安全治理体系和治理能力的现代化是国家安全制度及其执行能力的集中体现。数字时代的到来，对工业时代标准化社会大生产形成日益严峻的系统性挑战，传统安全与非传统安全议题的界限开始被高频打破，安全事务间的交互转化成为常态，对传统治理体系与治理方式提出新的要求。总体国家安全观的提出，对冷战后的共同体安全观、新安全观、区域安全观及系统安全观进行了有效整合，在安全情境的客观维度上勾绘出了总体性要求与系统性、协同性的特征。在安全化逻辑起点发轫，结合“状态—感知—能力”说，构建“情境—意识—行动”分析框架，有助于理解与解释国家安全面临的新时代特征，有助于厘清国家安全治理意识的形成脉络，也有助于检视治理过程中的沙漏效应。在总体性的情境、人民性的意识和协同性的行动体系中，治理对象的总体性、治理目标的人民性与治理方式的协同性是交互建构的，三者互为支撑。在其模型假设中，政治化与安全化的双向临界点弹性假设有助于厘清国家安全议题的准入门槛，安全服务与秩序供给的序列偏好假设有助于搭建具备协同感知效力的治理网络，沙漏模型中的漏斗效应与科层效应假设有助于理解与审视治理实践与治理发展中的问题、梗阻与风险。诚然，我们也清醒地认识到，国家安全治理概念模型的构建只是理论探讨与实证研究的一个起点，基于情境、意识与行动的模型机制与假设检验尚有待数据的进一步据搜集整理、挖掘分析与修正优化，以期在国家安全治理能力现代化与治理体系现代化的历史进程中贡献绵薄之力。

【收稿日期：2022-03-20】
【修回日期：2022-07-20】
【责任编辑：齐琳】