

统筹发展和安全：概念演化与理论转化^{*}

钟开斌

内容提要：发展和安全是困扰国家治理和人类进步的重大难题；能否统筹好发展和安全，关系人民福祉、国家兴衰和历史走向。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出了统筹发展和安全的创新理论，强调要坚持发展和安全并重，实现高质量发展和高水平安全动态平衡、良性互动。本文构建了一个“环境评估—战略规划—战略实施”的战略管理分析框架，用时代主题、政策导向、行动策略三个指标分别来测度环境评估、战略规划和战略实施的情况，刻画新中国成立以来我国发展和安全关系的演进过程，分析党的十八大以来统筹发展和安全理论的提出过程。研究发现，随着时代主题和国家政策导向发生变化，我国在发展和安全关系的处理上先后经历了以避免挨打为中心的生存型发展（新中国成立后至改革开放前）、以经济建设为中心的发展型安全（改革开放后至党的十八大）、发展和安全并重（党的十八大以来）三大阶段，统筹发展与安全，以高水平安全促进高质量发展、以高质量发展保障高水平安全成为国家治理的基本目标。

关键词：发展 安全 生存型发展 发展型安全 战略管理框架

党的十八大以来，在带领人民推进社会主义现代化建设过程中，以习近平同志为核心的党中央提出了统筹发展和安全的创新理论，强调要坚持发展和安全并重，实现高质量发展和高水平安全动态平衡、良性互动，防范和化解影响我国现代化进程的各种风险，筑牢国家安全屏障。^① 统筹发展和安全，是改革开放以来中国共产党及时总结新的生动实践、不断推进理论创新而提出的一个重要论断，是党的十八大以来中国共产党对发展理念和思路作出及时调整的一个重要方面，“不仅有力指导了我国经济发展实践，而且开拓了马克思主义政治经济学新境界。”^②

在新中国成立以来建设和改革的不同历史时期，我国是如何处理发展和安全的关系的？党的十八大以来，我国为何提出统筹发展和安全这一重大创新理论？这一创新理论的基本内容是什么？本文构建了一个“环境评估—战略规划—战略实施”的战略管理分析框架，用时代主题、

* 本文为中共中央党校（国家行政学院）2021年度科研项目“‘十四五’时期我国重大风险防范化解研究”（2021ZXWZ007）的研究成果。

① 在具体表述上，在主要使用“统筹发展和安全（两件大事）”的同时，官方也使用“统筹发展与安全（两件大事）”“统筹发展安全（两件大事）”“办好发展安全两件大事”“抓好发展和安全两件大事”等表述。基于行文的方便，若无特殊说明，本文统称为“统筹发展和安全”。

② 习近平：《在经济社会领域专家座谈会上的讲话》，第11页，人民出版社，2020年版。

政策导向、行动策略三个指标,分别来测度不同历史时期我国的安全形势、政策宣示、资源配置情况,以刻画新中国成立以来我国发展和安全关系的演进过程,分析党的十八大以来统筹发展和安全理论的提出过程及其基本内容。

一、如何处理发展和安全的关系:一个战略管理分析框架

统筹发展和安全理论强调在国家治理中要正确看待并科学处理发展和安全的关系,努力形成在发展中保安全、在安全中促发展的格局。统筹发展和安全理论的实质,是在不同历史时期如何界定发展和安全两者各自的地位,如何处理两者之间的关系以及相应地进行资源配置。处理发展和安全的关系是国家治理中的一个重大战略问题。战略管理是一个根据外部环境和内部条件,确立组织的战略目标、拟定战略规划、实施战略行动并对行动过程进行控制,从而将战略目标转化为战略现实的动态过程。从战略管理来看,统筹发展和安全是一个包括评估内外环境、制定战略规划、实施战略行动在内的全周期闭环过程。统筹发展和安全理论是一个从逻辑起点出发的次第展开的层次性结构,可以构建一个“环境评估—战略规划—战略实施”的分析框架,来研究一个国家在发展和安全关系上的处理状况。

(一) 环境评估:研判时代主题

战略环境是指影响国家发展和安全的客观情况和条件,主要包括国际国内的政治、经济、军事、外交、科技、文化、地理等方面的客观条件以及由此形成的战略态势。战略环境包括内部和外部两个领域,全球性、地区性、周边性等不同层次,以及政治、军事、经济、科技、地理、文化等不同要素。西方现代管理理论中社会系统学派的创始人切斯特·巴纳德(Chester I. Barnard)指出:“组织行为可以看作是对环境条件的反应”;“管理者必须审视环境,然后调整组织,以保证与环境之间保持平衡状态。”^①环境评估是制定战略规划、实施战略行动的前提和基础。“战略上判断得准确,战略上谋划得科学,战略上赢得主动,党和人民事业就大有希望。”^②正确认识构成战略环境的各种因素之间的相互关系、相互作用及其对国家治理的影响,找出其中的特点和规律,是正确处理发展和安全关系的先决条件。

对战略环境的评估,集中体现在对特定时代主题以及在该时代主题下一国所面临国际国内形势的分析判断上。所谓“时代主题”(或称“时代问题”“时代潮流”),是指一定“时代的历史背景的主要特点”,即人类社会某一发展阶段中带有全球性、战略性和关乎全局的核心问题,是国际社会在一个较长时段里所面临的主要任务和主要课题,“是世界各种政治力量斗争的焦点”。^③一个国家所处的战略环境,会深刻地影响包括发展和安全关系等国家治理理念的形成和发展。正如列宁所指出的:“首先考虑到各个‘时代’的不同的基本特征(而不是个别国家的个别历史事件),我们才能够正确地制定自己的策略;只有了解了某一时代的基本特征,才能在这一基础上去考虑这个国家或那个国家的更具体的特点。”^④

认识是行动的先导。对特定时代主题以及在该时代主题下国际国内总体形势的分析判断,也会对一个国家发展和安全关系的处理产生重大甚至决定性的影响。“国家所处的时代背景,

① Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1938.

② 习近平:《在纪念邓小平同志诞辰110周年座谈会上的讲话》,第19页,人民出版社,2014年版。

③ 李慎明:《对时代和时代主题的辨析》,《红旗文稿》,2015年第22期。

④ 《列宁全集》,第26卷,第143页,人民出版社,1988年版。

即当时的国际、国内安全环境的具体形势”，“会影响决策者基于形势变化调整其安全理念和政策主张”。^①作为决策者，只有通过纷繁复杂、动态演化的国际国内形势进行准确分析，作出“战争与革命”“和平与发展”等时代主题判断，才能科学界定发展和安全之间的关系，从而制定出合适的发展和国家安全关系模式。具体到发展和安全关系的处理方面，对战略环境的评估集中体现为决策者对一个国家在特定历史时期所面临的国际国内安全形势的分析判断上，即国家是否以及在多大程度上遭受来自内外的各种威胁。

（二）战略规划：确定政策导向

战略规划是一个确定战略目标的过程，包括拟定目标、评估目标、决断目标等不同环节。战略目标是指那些事关组织生存发展的全局性、长远性、纲领性的重大目标。“战略目标是战略的轴心或主干，没有战略目标，就谈不上战略重点、战略措施和战略阶段。”^②战略目标明确后，还要确定基本政策取向并在组织内部和全社会进行政策宣示，以达成最广泛的政策共识。美国管理学家迈克尔·波特（Michael E. Porter）认为，战略管理是组织确定使命并根据外部环境和内部要素实现使命的动态过程。^③组织必须根据外部环境和内部条件，设定一个长远的目标，形成可供选择的几种战略方案并拟定具体可操作的战略举措。

善于进行战略规划，是中国共产党治国理政的重要特点。面对复杂多变的国际国内形势，中国共产党“善于发现和把握主要矛盾，在此基础上谋划并制定相应的战略和策略”。^④“‘提出战略’，就是制定经济社会发展的长远战略目标、战略步骤、战略重点和战略举措。”^⑤国家战略具有连续性、稳定性，是一个包括不同层次的完整体系。我国的国家战略主要体现在党和国家的总路线、总方针、总政策上。其中，被认为是中国政策过程核心机制的规划，发挥着独特而重要的作用。“通过规划机制，各个层级不同领域的政策主体相互链接成为一个庞大的网络，输出不计其数的政策文本，引导或干预经济主体的活动，塑造或制约各级政府的行为。”^⑥

制定战略规划，必须在各种目标和任务之间进行权衡取舍，形成具有优先顺序的目标集合。“国家安全目标是一个序列集合，序列目标中的关键指标和指向构成国家安全的主要目标。”^⑦在发展和安全关系的处理方面，战略规划集中体现为界定发展和安全在国家治理中各自的地位和作用，明确处理安全和发展关系的政策指向和关键指标（如“发展是硬道理”“稳定压倒一切”），并通过政策宣示和政治动员把战略目标转换为全社会的集体意志和共同行动。

（三）战略实施：采取行动策略

战略实施是把战略制定阶段所确定的意图性战略转化为具体的组织行动，从而实现预定战略目标的过程。方案制定后，需要动员和带领相关人员去执行，把战略决策和预期目标变为现实结果。战略实施是战略管理过程的行动阶段，即把战略选择变成具体的战略行为。

战略实施的过程，是一个配置关键资源、采取行动策略的过程。战略实施要以资源作为支撑。一个国家所拥有的资源是有限的，因而可以通过分析关键资源的投入情况，来评估国家战略

① 杨毅：《国家安全战略理论》，第36页，时事出版社，2008年版。

② 李腊生：《中国共产党的国家发展战略研究》，第17页，人民出版社，2013年版。

③ Michael E. Porter, *Competitive Strategy*, New York: The Free Press, 1980.

④ 吴永：《困境与危局——延安时期中国共产党应对危机研究》，第304页，人民出版社，2014年版。

⑤ 《〈中共中央关于加强党的执政能力建设的决定〉辅导读本》，第74页，人民出版社，2004年版。

⑥ Sebastian Heilmann and Oliver Melton, “The Reinvention of Development Planning in China, 1993—2012”, *Modern China*, Vol. 39, No. 6, 2013.

⑦ 钟开斌：《中国国家安全观的历史演进与战略选择》，《中国软科学》，2018年第10期。

实施重点和行动策略要点。具体而言,在发展和安全关系的处理方面,可以通过测度国家在安全方面的经费投入,来衡量安全和发展各自在国家治理中的权重。国家安全包括内部安全和外部安全两大方面:内部安全是指没有内部的混乱与疾患(以社会矛盾冲突和动乱为主要代表),外部安全是指没有外部的威胁和侵害(以外部军事入侵和战争威胁为主要代表)。“国防安全支出”和“公共安全支出”是我国一般公共预算支出的重要分类科目,分别反映政府用于国防方面和维护公共安全方面的支出情况。^①因此,可以分别用国防支出和公共安全支出的数量及其占国家财政支出和国内生产总值(GDP)的比例,来大体测度外部安全和内部安全在国家安全中的权重。

二、统筹发展和安全的概念演变与发展

对照“环境评估—战略规划—战略实施”的战略管理分析框架,新中国成立以来,随着时代主题和国家政策导向的变化,我国在发展和安全的关系处理方面先后经历了以避免挨打为中心的生存型发展(新中国成立后至改革开放前)、以经济建设为中心的发展型安全(改革开放后至党的十八大)、发展和安全并重(党的十八大以来)三大阶段,统筹发展和安全,以高水平安全促进高质量发展、以高质量发展保障高水平安全成为国家治理的基本目标。

(一) 以避免挨打为中心的生存型发展(新中国成立至改革开放前)

第二次世界大战结束后至20世纪70年代末,世界处在冷战期间,帝国主义战争和无产阶级革命(即“战争与革命”)成为时代主题,预防外部军事入侵和战争威胁成为中国国家治理的首要目标。在这样的时代背景下,我国在发展与安全关系方面形成了一种生存型发展的模式,国家治理的首要目标是避免挨打、维系生存、保证安全,在此基础上推进经济社会发展。

1. 时代主题:战争与革命。20世纪上半叶,人类经历了两次世界大战的浩劫,同时多国发生了革命,“战争与革命”成为时代主题,把战争转变为革命条件、变帝国主义战争为国内阶级斗争是这个主题的核心策略。在《论帝国主义》一书中,列宁曾提出过帝国主义是“资本主义的最高阶段”“垂死的资本主义”“无产阶级革命的前夜”“过渡的资本主义”等论断。1924年,斯大林提出了“帝国主义和无产阶级革命时代”的论断,指出“列宁主义是帝国主义和无产阶级革命时代的马克思主义”。^②第二次世界大战结束后,形成了美苏对峙局面,世界处在冷战期间,这一国际格局一直延续到20世纪70年代末。

战争与革命也是20世纪中国前半期最重要的主题。早在1939年,毛泽东在《妇女们团结起来》一文中写道:“现在世界是处在战争与革命的新时代,是社会主义革命势力向上高涨与资本主义反动势力向下衰落的时代,这是中国革命胜利的很好的条件。”^③经过28年的斗争,中国共产党战胜各种艰难险阻,1949年赢得了全国政权,建立了新中国。从新中国成立到1956年党的八大期间,毛泽东和中国共产党人沿用了列宁的“帝国主义与无产阶级革命的时代”的论断,作

① 根据财政部发布的《2021年政府收支分类科目》(财预〔2020〕101号)，“国防支出”包括现役部队、国防科研事业、专项工程、国防动员、其他国防支出；“公共安全支出”包括武装警察部队、公安、国家安全、检察、法院、司法、监狱、强制隔离戒毒、国家保密、缉私警察、其他公共安全支出。2006年，国务院制定了新的政府收支分类体系，并从2007年开始按照新的分类体系编制政府预算和部门预算。

② 《斯大林选集》(上卷)，第615页，人民出版社，1979年版。

③ 《毛泽东文集》，第2卷，第170页，人民出版社，1993年版。

出了“中国革命是世界革命的一部分,而且是世界革命很大的一部分,不是孤立的”等判断。^①

新中国成立至20世纪70年代中期,世界处在美苏争霸的冷战期间,战争根源尚未消除,我国国家安全长期面临严重威胁,党中央和毛泽东对我国面临战争威胁的判断经历了一个从主要应对美国发动战争到重点防止苏联发动战争、从主要应对局部战争到重点准备全面战争、从主要应对常规战争到重视应对核战争的变化过程。^②抗美援朝战争结束后,党中央和毛泽东认为,国际局势发展趋向缓和,虽然帝国主义侵略和新的世界大战的危险客观存在,但战争暂时还不可能爆发,中国可以有一个相对和平的建设时期。党中央和毛泽东在提出战争可以避免和推迟的同时,又强调要警惕帝国主义发动战争的可能,做好应对突发事变的准备。进入20世纪60年代,受美苏加紧进行核试验、完善核武器等因素的影响,毛泽东提出了“世界大战不可避免而且迫在眉睫”的观点,强调要准备对付帝国主义、修正主义发动的世界大战。同时,苏联大力构建反对中国的包围圈,我国受到来自南北两个方向的国家安全威胁,中央强调要警惕帝国主义对中国发动常规大规模侵略战争甚至核战争。党的九大政治报告向全党发出战备号召:“我们决不可放松自己的革命警惕性,决不可忽视美帝、苏修发动大规模侵略战争的危险性,我们要做好充分准备,准备他们大打,准备他们早打,准备他们打常规战争,也准备他们打核大战。”^③根据这一战略判断,我国从20世纪60年代中期到70年代中期确立了准备“早打、大打、打核战争”的指导思想,长时间处于临战准备状态。

2. 政策导向:积极防御的国防战略。新中国成立之初,我国面临着经济封锁、政治孤立、军事威胁等严重困难,巩固新生的人民政权是当务之急。在“战争与革命”的时代主题下,预防来自外部的军事入侵,保证国家领土完整、主权独立和政权稳定,避免挨打,成为新中国国家治理的首要目标。对此,毛泽东明确指出:“如果不在今后几十年内,争取彻底改变我国经济和技术远远落后于帝国主义国家的状态,挨打是不可避免的……我们应当以可能挨打为出发点来部署我们的工作”。^④

为了维护以军事安全和政治安全为核心的国家生存,以毛泽东为核心的党的第一代中央领导集体把建立“强大的国防军”和“强大的经济力量”作为摆在中国人民面前的两件大事。毛泽东指出:“我们的国防将获得巩固,不允许任何帝国主义者再来侵略我们的国土……我们将不但有一个强大的陆军,而且有一个强大的空军和一个强大的海军”;^⑤“无论抗美援朝战争的结果如何,都要搞国防工业的建设与军工生产。”^⑥为此,中国开始学习苏联模式,制定和实施《1956—1967年远景规划纲要》等国防工业科技与建设计划,加强武器装备建设。针对帝国主义的核威胁和核垄断,毛泽东多次强调中国“不但要有更多的飞机和大炮,而且还要有原子弹”。^⑦为了响应国家战略要求,我国以国防科研机构、试验基地建设以及国防科技工业高等院校建设为着力点,全面推进核工业和航天工业建设。

为应对外敌入侵和战争威胁,中央军委提出了“积极防御”的国防战略,将国防建设摆在非常重要的位置,强调“军事行动为之服务的政治目标主要是维护世界和平和我国国内安定,达到

① 《建党以来重要文献选编(1921—1949)》,第25册,第698页,中央文献出版社,2011年版。

② 曹煜阳:《新中国成立后毛泽东对战争威胁的判断》,《军事历史》,2011年第1期。

③ 张静如主编:《中国共产党历届代表大会——一大到十八大》(中),第333页,河北人民出版社,2012年版。

④⑤ 《毛泽东著作选读》(下册),第848—849页,第692—693页,人民出版社,1986年版。

⑥ 《当代中国的国防科技事业》(上),第11页,当代中国出版社,1992年版。

⑦ 廖盖隆主编:《新中国编年史(1949—1989)》,第236页,人民出版社,1989年版。

保卫国家安全和各项权益”。^① 1965年4月,随着美国扩大侵越战争并声称“存在着同中国发生战争的危險”,党中央发出了加强备战的指示,要求在思想上、工作上做好应对小打、中打以至大打等各种最严重情况的准备。毛泽东提出全面加强三线建设、加强军队备战工作、加强民兵队伍建设的战略要求;全国开始建设以战备为指导思想,具有相当规模、门类齐全、生产和科技相结合的三线国防科技工业体系。1969年,随着苏联开始加大对中国的常规战争甚至核战争威胁,毛泽东把备战战略从原来主要针对美国的“一个拳头出击”转变为同时应对美苏侵略的“两个拳头出击”：“南方各省都要准备两手,东北、华北、西北要准备打仗。东北、华北、西北要准备苏联来,南方各省要准备美国来。他们没有来,我们做好了准备;他们真的来了,我们也不吃亏。没有准备就要吃亏。”^②面对异常严峻的局势,1969年4月召开的党的九大正式确立了立足于“早打、大打、打核战争”的军事战略方针,并在全国范围内掀起了群众性修建防空洞、防空壕等备战备荒高潮。

3. 行动策略:平衡经济建设和国防建设。新中国成立至改革开放前,我国政府财力总体有限。在生存型发展模式下,国防建设成为国家治理的重中之重,经济建设在很大程度上不得不服从和服务于国防建设的需要。这一时期,国家财政中国防支出占国家财政支出和国内生产总值(GDP)的比例,很清楚地反映了这一点:在新民主主义向社会主义过渡时期(1950—1956年),国防开支占我国财政支出的比例平均为32%,1951年高达43.12%;在社会主义全面建设时期(1957—1966年),我国国防开支的绝对值呈现整体增加的趋势,从1957年的55亿元增至1966年的101亿元,平均年增长9.3%;^③在“文革”十年期间(1966—1976年),我国国防开支的年均增长率为7.95%,国防开支占财政支出比例在1968年达到顶峰(26.29%),而后逐年下降至1974年的16.88%。在第一个五年计划期间,我国建立了大量的军工企业,甚至部分民用工业部门也在生产军工产品。在酝酿编制第二个五年计划和15年长远规划时,国防工业发展依然成为重点。“国防工业建设规模过大,要求过急,引起整个工业建设全面紧张,这是34个部委汇报中提出的最尖锐的一个问题。”^④

在改革开放前以避免挨打为中心的生存型发展阶段,以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人也在探索如何把国防建设与经济建设有机结合起来,做到既能满足应对战争威胁的基本需要,又不过多挤占宝贵的经济社会建设资金。毛泽东强调:“我们一定要加强国防,因此,一定要首先加强经济建设”,“有了现代化工业,现代国防工业就好办了”;“建设工业为了搞国防,减少些国防,多搞些工业,正是为了国防。”^⑤在1956年所作的《论十大关系》报告中,毛泽东深刻阐述了关于正确处理经济建设和国防建设关系的思想,强调“这是战略方针的问题”,并提出了“尽量争取化消极因素为积极因素”的社会主义建设基本方针。为了推动国民经济恢复和国家建设发展,我国执行了精简军队员额、压缩国防费用的方针。毛泽东明确指出,把军政费用在“第二个五年计划期间,……降到百分之二十左右,以便抽出更多的资金,多开些工厂,多造些机器”;“只有经济建设发展得更快了,国防建设才能够有更大的进步。”^⑥1964年8月,

① 余雁:《五十年国事纪要》(军事卷),第2—3页,湖南人民出版社,2000年版。

② 《建国以来毛泽东军事文稿》(下卷),第356页,军事科学出版社、中央文献出版社,2010年版。

③ 不过,在1957—1966年期间,我国国防开支占全国财政支出和GDP的比例呈V型曲线,从1957年的18.18%和5.14%,降低到1960年的10.13%和3.95%,随后又增加到1966年的18.33%和5.35%。

④ 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》(上卷),第337页,中共中央党校出版社,2008年版。

⑤ 《建国以来毛泽东军事文稿》(中卷),第309、394、306页,军事科学出版社、中央文献出版社,2010年版。

⑥ 《毛泽东著作选读》(下册),第725页。

毛泽东在研究“三五”计划设想时提出了“两个拳头、一个屁股”的建设方针——“没有坐稳,没有站稳,是要跌跤子的。两个拳头——农业、国防工业,一个屁股——基础工业,要摆好。要把基础工业适当搞上去,其他方面不能太多,要相适应。”^①

(二)以经济建设为中心的发展型安全(实行改革开放至党的十八大)

进入20世纪70年代末,国内外形势发生了深刻变化,“和平与发展”超越“战争与革命”成为新的时代主题,党和国家工作的重点转移到了社会主义现代化建设上来。在这样的时代背景下,我国在处理发展和安全关系方面形成了一种发展型安全的模式,“发展是硬道理”成为最基本的政策导向,国家治理的首要目标是以经济建设为中心,把发展作为第一要务,创造有利的安全环境推动经济快速发展,并通过经济发展来增强维护国家安全的实力。

1. 时代主题:和平与发展。进入20世纪70年代末,世界政治格局发生了重大变动,国际形势出现了相对缓和的发展趋势,时代主题已开始由“战争与革命”逐步转变为“和平与发展”。邓小平敏锐地把握到这一重大转变,及时提出了“和平与发展”已经成为当今世界两大主题的重大科学论断。

1985年3月,邓小平在会见日本商工会议所访华团时指出:“现在世界上真正大的问题,带全球性的战略问题,一个是和平问题,一个是经济问题或者说发展问题。和平问题是东西问题,发展问题是南北问题。概括起来,就是东西南北四个字。”^②邓小平多次谈到,现在世界上的问题很多,“但都不像这两个问题关系全局,带有全球性、战略性的意义。”^③在邓小平看来,和平与发展已经成为当今世界带有全球性、全局性的两大战略问题,战争的危險虽然没有根除但世界大战可以避免,经济繁荣发展越来越成为世界各国的共同愿望。

自邓小平提出“和平与发展”成为新的时代主题后,这一战略判断在国家层面一直得到延续,并在每五年召开一次的党的全国代表大会的报告中以及党和国家领导人的重要讲话中得以明确。党的十三大报告(1987年)和十四大报告(1992年)将和平与发展概括为“当今世界”的“两大主题”,十五大报告(1997年)和十六大报告(2002年)将和平与发展概括为“当今时代的主题”。党的十三大之后,党代会的报告不再写入“世界大战”,转而深入阐释中国的“和平发展道路”和“促进人类和平与发展的崇高事业”。^④党的十七大报告(2007年)和十八大报告(2012年)继续强调,“和平与发展仍然是时代主题”。江泽民、胡锦涛等党和国家领导人在不同场合的讲话中也多次重复强调了这一重要判断。江泽民指出:“和平与发展是当今世界的两大主题,同时这两大课题至今一个也没有解决”;^⑤胡锦涛同样指出:“和平与发展是当今世界的两大课题,而且一个也没有解决。”^⑥

2. 政策导向:以经济建设为中心。1978年12月召开的党的十一届三中全会,作出全国工作重心转移到经济建设上来的重大战略决策;以邓小平同志为主要代表的中国共产党人开启了被称为“中国的第二次革命”的改革开放,强调要集中力量发展生产力,把经济建设搞上去。邓小平强调,发展“是我们解决国际问题、国内问题的最主要的条件”^⑦;“中国解决所有问题的关键是要靠自

① 《毛泽东年谱(1949—1976)》,第5卷,第348页,中央文献出版社,2013年版。

②③ 《邓小平文选》,第3卷,第105页,第96页,第141页,人民出版社,1993年版。

④ 钟飞腾:《发展型安全:中国的一项大战略》,《外交评论》,2013年第6期。

⑤ 《江泽民文选》,第3卷,第7页,人民出版社,2006年版。

⑥ 《胡锦涛文选》,第1卷,第366页,人民出版社,2016年版。

⑦ 《邓小平文选》,第2卷,第240页,人民出版社,1994年版。

己的发展。”^①他明确指出,应对风险最根本的办法是推进改革开放,“改革开放越前进,承担和抵抗风险的能力就越强”;“要在改革过程中,保持生产有较好的发展……保持比较好的速度,我们深化改革的风险就小得多。”^②经过反复斟酌和讨论,邓小平提出了中国社会主义现代化建设“三步走”的战略设计。1987年召开的党的十三大,把“一个中心、两个基本点”(以经济建设为中心,坚持四项基本原则、坚持改革开放)确立为党的基本路线的核心内容。1992年,邓小平提出了“发展是硬道理”的重要论断,强调“我们国家一定要发展,不发展就会受人欺负”。^③

进入20世纪90年代以来,“发展是硬道理”,以经济建设为中心、大力发展生产力的基本国策得以延续,成为中国国家治理持续坚持的一项基本原则。以江泽民同志为主要代表的中国共产党人将发展作为党执政兴国的第一要务,以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人提出了科学发展观。江泽民强调,以经济建设为中心是不可动摇的原则。“毫不动摇地坚持党的基本路线,关键是始终不渝地坚持以经济建设为中心”;“除非发生大规模外敌入侵,无论在什么情况下都不能动摇这个中心。”^④在党的十六大报告中,江泽民指出:“必须把发展作为党执政兴国的第一要务,不断开创现代化建设的新局面。”^⑤胡锦涛多次强调,科学发展观第一要义是发展,必须始终坚持聚精会神搞建设、一心一意谋发展。他明确要求:“我们必须继续牢牢坚持发展是硬道理的战略思想,牢牢扭住经济建设这个中心,决不能有丝毫动摇。”^⑥

3. 行动策略:利用和平环境加快发展。随着和平与发展成为新的时代主题,我国在发展和安全关系处理方面形成了一种发展型安全模式:发展是国家治理的首要目标,要善于创造和利用安全的环境推动更快更好的发展,同时要善于利用发展成果来夯实国家安全的基础。在发展型安全模式下,经济发展成为国家治理的优先目标,中国取得了经济发展的伟大成就,创造了人类经济发展史上的新奇迹:我国GDP从1952年的679.1亿元跃升至2020年的101.6万亿元,人均GDP从119元提高到7.2万元,实现了从低收入国家向中高收入国家的历史性跨越;自2006年起,我国连续15年成为世界经济增长的最大贡献国,成为世界制造业第一大国、货物贸易第一大国、商品消费第二大国、服务贸易第二大国、使用外资第二大国、对外投资第一大国。^⑦

在发展变得日益重要的同时,安全的重要性也变得更为突出,从改革开放以来全国党代会报告提及“安全”的频次,可以明显地看到这一点:1992年党的十四大报告共4次提及“安全”,同时“国家安全”一词首次出现在全国党代会的报告中;此后,全国党代会报告提到“安全”的次数逐渐增多。“改革开放以来,国家寻求实现社会主义经济高速增长和维持稳定的双重治理目标。”^⑧维护国家安定和社会稳定,始终是改革开放进程中我国面临的一个重大问题。国际国内形势的变化,往往会出现一些因素干扰经济建设这个中心的情况;如何排除干扰,维护国家安全和稳定,为经济发展创造良好的条件,逐渐成为国家治理的一项突出任务。从经费投入来看,改革开放以来我国国防经费增速下降,公共安全经费支出增加。这说明,来自外敌入侵和战争的外部威胁在下降,但内部社会稳定问题变得更为突出。

①② 《邓小平文选》,第3卷,第265页,第268页。

③ 钟文编:《百年小平》(下卷),第791页,中央文献出版社,2004年版。

④ 《江泽民文选》,第1卷,第255、222页,人民出版社,2006年版。

⑤ 《江泽民文选》,第3卷,第538页。

⑥ 《胡锦涛文选》,第3卷,第536页,人民出版社,2016年版。

⑦ 国家发展和改革委员会政策研究室:《为建成社会主义现代化强国不懈奋斗(庆祝中国共产党成立100周年专论)——中国共产党领导经济建设的成就和经验》,《人民日报》,2021年7月22日。

⑧ 何艳玲、汪广龙:《中国转型秩序及其制度逻辑》,《中国社会科学》,2016年第6期。

在国防开支方面,随着大战危险减少、国际形势总体趋缓,国防建设服从和服务于经济建设大局,我国的国防开支经历了从维持性投入到适度增长的发展过程。据统计,1978—1987年,我国的国防建设处于低投入和维持性状态:国防支出年均增长3.5%,国防支出占GDP和国家财政支出的比重分别从1978年的4.6%和14.96%,下降到1987年的1.74%和9.27%;1988—1997年,国防支出年均增长14.5%,国防支出占GDP和国家财政支出的比重继续下降;1998—2007年,国防支出年均增长15.9%,国防支出占GDP的比重虽有所上升,但占国家财政支出的比重总体上仍呈下降趋势。^①“这种变化意味着立足于‘早打、大打、打核战争’的国防建设指导方针已经完结,而全面支持国家经济建设和社会发展的新时期的国防建设指导方针正在发挥作用。”^②1980年10月,中央军委将“积极防御、诱敌深入”八字战略方针调整为“积极防御”四字战略方针。以1982年提出不结盟独立自主和平外交政策、1985年开始百万大裁军为重要标志,我国开始超越以意识形态划分敌友的冷战思维,采用和平方式解决国际争端,为国家发展创造和平的国际环境。

与国防开支维持性投入到适度增长不同,改革开放以来我国公共安全开支增速较快,政府每年用于公共安全的支出预算数和执行数都呈现出上升的趋势,而且增长量逐年增加(见表1)。统计数据表明,2010年,我国中央和地方政府在公共安全上的实际支出达5517亿元,高于预算的5140亿元,也高于同年5333亿元的国防实际支出。这在一定程度上反映出,应对来自国家内部的各种安全威胁、维护社会稳定和公共安全,成为经济快速发展过程中国家治理的一项紧迫任务。改革开放以来,伴随我国经济持续高速发展和社会急剧转型,各种深层次的社会问题和矛盾日益凸显,维护社会稳定的任务变得日益突出。同时,西方资本主义国家也在采取“和平演变”战略,试图颠覆社会主义国家政权。对此,党的最高领导人形成了与时代特点相适应的社会安全稳定观:邓小平提出“稳定压倒一切”的论断,江泽民提出改革、发展、稳定“三位一体”论,胡锦涛将稳定升华为构建社会主义和谐社会与和谐世界。

表1 中国公共安全支出情况(2007—2020年)

年份	国家财政 国防支出(亿元)	国家财政公共安全支出		中央财政公共安全支出		地方财政公共安全支出	
		数额(亿元)	占比(%)	数额(亿元)	占比(%)	数额(亿元)	占比(%)
2007	3554.91	3486.16	7.00	607.83	5.31	2878.33	7.51
2008	4178.76	4059.76	6.49	648.63	4.86	3411.13	6.93
2009	4951.10	4744.09	6.22	845.79	5.54	3898.3	6.39
2010	5333.37	5517.7	6.14	875.2	5.47	4642.5	6.28
2011	6027.91	6304.27	5.77	1037.01	6.28	5267.26	5.68
2012	6691.92	7111.6	5.65	1183.47	6.31	5928.13	5.53
2013	7410.62	7786.78	5.55	1297.03	6.34	6489.75	5.42
2014	8289.50	8357.23	5.51	1477.76	6.55	6879.47	5.32
2015	9087.84	9379.96	5.33	1584.17	6.20	7795.79	5.19
2016	9765.80	11031.98	5.88	1741.91	6.36	9290.07	5.79
2017	10432.37	12461.27	6.14	1848.94	6.19	10612.33	6.13
2018	11280.46	13781.48	6.24	2041.51	6.24	11739.97	6.24

① 国务院新闻办公室:《2008年中国的国防》,第61—62页,外文出版社,2009年版。

② 陈炳福:《近十年中国军费支出变化的经济分析》,《经济研究》,1990年第6期。

续表

年份	国家财政 国防支出(亿元)	国家财政公共安全支出		中央财政公共安全支出		地方财政公共安全支出	
		数额(亿元)	占比(%)	数额(亿元)	占比(%)	数额(亿元)	占比(%)
2019	12122.10	13901.93	5.82	1839.45	5.24	12062.48	5.92
2020	12918.77	13862.90	5.64	1835.91	5.23	12026.99	5.71

资料来源:作者根据国家统计局年度数据整理。

伴随改革开放以来经济社会快速发展变化,我国面临的风险挑战也表现出日益多样复杂的趋势,国家安全的内涵和外延在不断拓展。在关注政治安全、军事安全等传统安全领域的同时,党和国家开始高度重视经济安全(特别是金融风险)、科技安全、网络信息安全、意识形态安全、生态安全等新兴安全领域。邓小平多次强调,国家安全不仅是军事和政治安全问题,也包括经济、科技等安全问题。党的十五大报告(1997年)首次提到与传统安全认知具有重要区别的经济领域的安全问题,强调“正确处理对外开放同独立自主、自力更生的关系,维护国家经济安全”,“规范和维护金融秩序,有效防范和化解金融风险。”^①2002年7月中国代表团在东盟地区论坛外长会议上发表的《中国关于新安全观的立场文件》,强调国家安全的涵义在新的历史条件下已演变为一个综合概念,“其内容由军事和政治扩展到经济、科技、环境、文化等诸多领域。”^②党的十六大报告(2002年)首次写入“传统安全和非传统安全威胁的因素相互交织”的论断,强调国家安全威胁既包括传统的军事、政治领域,又包括非传统的经济、恐怖主义威胁、环境恶化、重大传染性疾病等领域,该表述在党的十七大和十八大报告中得以延续。同时,随着与外部世界联系日益紧密,我国所面临的内部与外部安全威胁之间的连锁联动效应显著增强。党的十八大报告指出:“国际金融危机影响深远,世界经济增长不稳定不确定因素增多,全球发展不平衡加剧,霸权主义、强权政治和新干涉主义有所上升,局部动荡频繁发生,粮食安全、能源资源安全、网络安全等全球性问题更加突出。”^③

(三) 发展和安全统筹兼顾(党的十八大以来)

党的十八大以来,中国特色社会主义进入新时代,世界经历百年未有之大变局,和平与发展仍然是时代主题,同时全球不稳定性不确定性明显增强;我国发展仍然处于重要战略机遇期,但机遇和挑战都有新的发展变化。在这样的时代背景下,以习近平同志为核心的党中央提出了统筹发展和安全的重要论断,强调要坚持发展和安全并重,实现高质量发展和高水平安全良性互动、动态平衡、相互促进,积极应对外部环境变化带来的冲击挑战,防范化解可能影响我国现代化进程的各种风险,为建设社会主义现代化国家提供坚强安全保障。

1. 时代主题:和平与发展(“百年未有之大变局”)。党的十八大以来,我国发展环境面临深刻复杂的变化。党的十九大报告指出:“世界正处于大发展大变革大调整时期,和平与发展仍然是时代主题。”^④习近平总书记对世界发展大势和中国自身发展作出了“世界面临百年未有之大变局”,“我国发展仍然处于重要战略机遇期,但机遇和挑战都有新的发展变化”的重大战略判断,强调“领导干部要胸怀两个大局,一个是中华民族伟大复兴的战略全局,一个是世界百年未有之大变局,这是我们谋划工作的基本出发点”。^⑤

① 《江泽民文选》,第2卷,第27、23页,人民出版社,2006年版。

② 《中国向东盟论坛提交新安全观立场文件》,《人民日报》,2002年8月2日。

③ 《十八大以来重要文献选编》(上),第36页,中央文献出版社,2014年版。

④⑤ 《习近平谈治国理政》,第3卷,第45页,第77页,外文出版社,2020年版。

“当今世界正处在百年未有之大变局”，这是党的十八大以来习近平总书记对国际形势作出的一个重要论断。2017年12月28日，习近平总书记在会见回国参加2017年度驻外使节工作会议的全体使节时讲话指出：“放眼世界，我们面对的是百年未有之大变局。新世纪以来一大批新兴市场国家和发展中国家快速发展，世界多极化加速发展，国际格局日趋均衡，国际潮流大势不可逆转。”^①突如其来的新冠肺炎疫情，在印证百年未有之大变局世界发展大势的同时，也在推动世界百年未有之大变局加速演进。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》）指出：“当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际力量对比深刻调整，和平与发展仍然是时代主题，人类命运共同体理念深入人心，同时国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加，新冠肺炎疫情影响广泛深远，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。”^②

面对世界百年未有之大变局加速演进、全球百年未遇之大疫情持续影响、我国发展环境面临的深刻复杂变化，中共中央作出了“我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化”的科学判断，强调我国经济社会发展仍处于重要战略机遇期的基本判断没有变，但重要战略机遇期的内涵和条件发生了新变化，发展机遇前所未有，风险挑战前所未有。2020年7月30日召开的中央政治局会议指出：“当前和今后一个时期，我国发展仍然处于战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。当今世界正经历百年未有之大变局，和平与发展仍然是时代主题，同时国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增强。”^③2020年10月召开的党的十九届五中全会再次强调了这一判断和表述。2021年1月11日，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上的讲话中，在重复“当前和今后一个时期，虽然我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化”表述的同时，突出强调“机遇和挑战之大都前所未有，总体上机遇大于挑战”。^④

2. 政策导向：更好地统筹发展和安全。面对复杂多变的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，以习近平同志为核心的党中央提出了统筹发展和安全的创新理论，强调既要善于运用发展成果夯实国家安全的实力基础，又要善于塑造有利于经济社会发展的安全环境，实现高质量发展和高水平安全良性互动、相互促进。“统筹发展和安全，不是把砝码只放在安全上、把发展摆在次要位置，而是要在发展中更多考虑安全因素，在确保安全的同时努力推动高质量发展。为了发展而不顾及潜在风险挑战，是不对的；为了安全而在发展上裹足不前，也是不对的。”^⑤

在统筹发展和安全理论看来，发展仍是解决我国一切问题的基础和关键；破解各种突出矛盾和问题，防范化解重大风险，归根到底要靠发展。习近平总书记指出：“以经济建设为中心是兴

① 《习近平谈治国理政》，第3卷，第421页。

② 《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议文件汇编》，第20—21页，人民出版社，2020年版。

③ 《中共中央政治局召开会议决定召开十九届五中全会》，《人民日报》，2020年7月31日。

④ 《深入学习坚决贯彻党的十九届五中全会精神，确保全面建设社会主义现代化国家开好局》，《人民日报》，2021年1月12日。

⑤ 《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉辅导读本》，第31页，人民出版社，2020年版。

国之要,发展是党执政兴国的第一要务,是解决我国一切问题的基础和关键”;^①“在前进的征程上,我们必须坚定不移把发展作为党执政兴国的第一要务。……发展是硬道理,是解决中国所有问题的关键。我们用几十年的时间走完了发达国家几百年走过的历程,最终靠的是发展。”^②为此,党的十八大以来,党中央强调要坚定不移贯彻新发展理念,坚持稳中求进工作总基调,推动高质量发展,深化供给侧结构性改革,不断增强我国经济实力、科技实力、综合国力,为实现更高水平、更高层次的安全提供更为牢固的基础和条件。

在强调发展的重要性的同时,统筹发展和安全理论强调国家安全在党和国家工作大局中具有重要地位,要坚持总体国家安全观,做到发展和安全并重,推动高质量发展和高水平安全良性互动。习近平总书记强调:“发展是硬道理,稳定也是硬道理,抓发展、抓稳定两手都要硬。”^③2014年4月15日,习近平总书记在主持召开中央国家安全委员会第一次会议时提出总体国家安全观,强调“当前我国国家安全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”,我们要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,既重视发展问题又重视安全问题,既重视自身安全又重视共同安全。在论述发展和安全关系时,习近平总书记指出:“既重视发展问题,又重视安全问题,发展是安全的基础,安全是发展的条件,富国才能强兵,强兵才能卫国。”^④在当年11月举行的中央外事工作会议上,习近平总书记明确提出统筹发展和安全两件大事的战略要求,强调要“牢牢把握坚持和平发展、促进民族复兴这条主线,维护国家主权、安全、发展利益”。^⑤党的十九大报告强调:“统筹发展和安全,增强忧患意识,做到居安思危,是我们党治国理政的一个重大原则。”^⑥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。”^⑦党的十九届五中全会审议通过的《建议》首次将“统筹发展和安全”列为“十四五”时期我国经济社会发展指导思想的重要内容和经济社会发展必须遵循的原则,并列专章作出战略部署。此后召开的中央重要会议(如2020年12月8日党外人士座谈会、12月11日中央政治局召开会议、12月11日中央政治局第26次集体学习、12月16—18日中央经济工作会议,2021年1月省部级主要领导干部专题研讨班),都强调要更好地统筹发展和安全,随时准备应对更加复杂困难的局面。2021年7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话再次强调,新的征程上,我们必须“统筹发展和安全,统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求,深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾新挑战……勇于战胜一切风险挑战”。^⑧

3. 行动策略:在发展中防范化解重大风险。统筹发展和安全理论要求,在复杂环境下推进我国经济社会发展,必须坚持统筹发展和安全,增强机遇意识和风险意识,树立底线思维,把困难估计得更充分一些,把风险思考得更深入一些,注重堵漏洞、强弱项,下好先手棋、打好主动仗;具

① 《十八大以来重要文献选编》(中),第245页,中央文献出版社,2016年版。

② 《习近平关于社会主义经济建设论述摘编》,第6—7页,中央文献出版社,2017年版。

③⑤ 《习近平谈治国理政》,第2卷,第384页,第441页,外文出版社,2017年版。

④ 《习近平关于总体国家安全观论述摘编》,第5页,中央文献出版社,2018年版。

⑥ 《习近平谈治国理政》,第3卷,第19页。

⑦ 《〈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〉辅导读本》,第32页,人民出版社,2019年版。

⑧ 习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,《求是》,2021年第14期。

体到行动策略和资源配置上,突出表现为坚决打赢防范化解重大风险攻坚战,确保经济持续健康发展和社会大局稳定。

2015年10月29日,党的十八届五中全会第二次全体会议把防范化解重大风险列为下大气力破解制约如期全面建成小康社会的三大重点难点问题之一,强调“我们必须把防风险摆在突出位置,‘图之于未萌,虑之于未有’,力争不出现重大风险或在出现重大风险时扛得住、过得去”。^①党的十九大报告提出要打好“三大攻坚战”并把防范化解重大风险摆在首位,强调“更加自觉地防范各种风险,坚决战胜一切在政治、经济、文化、社会等领域和自然界出现的困难和挑战”。^②党的十九届五中全会通过的《建议》指出:“注重防范化解重大风险挑战,实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一”;“把安全发展贯穿国家发展各领域和全过程,防范和化解影响我国现代化进程的各种风险,筑牢国家安全屏障。”^③

党的十八大以来,习近平总书记在不同场合分析了中国在发展过程中可能遇到的各种重大风险,同时,强调要从综合体的角度来认识现代风险的新特点,关注风险之间的连锁联动效应。他强调:“高度重视并及时阻断不同领域风险的转化通道,避免各领域风险产生交叉感染,防止非公共性风险扩大为公共性风险、非政治性风险蔓延为政治风险。”^④

为坚决打赢防范化解重大风险攻坚战,以习近平同志为核心的党中央对各级党委、政府和领导干部提出了“促一方发展、保一方平安”的政治职责要求。2015年5月29日,习近平总书记在主持十八届中央政治局第23次集体学习时强调,要牢固树立安全发展理念,“自觉把维护公共安全放在维护最广大人民根本利益中来认识,扎实做好公共安全工作,努力为人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安编织全方位、立体化的公共安全网。”^⑤在2019年1月21日举办的省部级主要领导干部专题研讨班开班式上,习近平总书记强调:“防范化解重大风险,是各级党委、政府和领导干部的政治职责,大家要坚持守土有责、守土尽责,把防范化解重大风险工作做实做细做好。”^⑥在2019年11月29日主持中央政治局第19次集体学习、2020年1月就政法工作作出指示、2020年7月17日主持召开中央政治局常委会会议、2020年11月对平安中国建设作出指示等不同场合,习近平总书记都强调各级党委、政府和领导干部要担负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。

为全面打好防范化解重大风险攻坚战,以习近平同志为核心的党中央提出了做好思想和工作“两大准备”的要求,强调要坚持底线思维,居安思危、未雨绸缪,把形势想得更复杂一点,把挑战看得更严峻些,做好应对最坏局面的充分准备,牢牢把握主动权。特别是在抗击新冠肺炎疫情过程中,面对严峻复杂的国际疫情和世界经济形势,习近平总书记多次强调要坚持底线思维,做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备。在2020年9月8日召开的全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上,习近平总书记再次明确要求:“我们要辩证认识和把握国内外大势,加强战略性、系统性、前瞻性研究谋划,做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备,善于在危机中育新机、于变局中开新局。”^⑦

① 习近平:《在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话(节选)》,《求是》,2016年第1期。

②⑥ 《习近平谈治国理政》,第3卷,第13页,第223页。

③ 《〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉辅导读本》,第22页、第53页。

④ 习近平:《增强推进党的政治建设的自觉性和坚定性》,《求是》,2019年第14期。

⑤ 新华月报编:《新中国70年大事记(1949.10.1—2019.10.1)》(下),第1642页,人民出版社,2020年版。

⑦ 习近平:《在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话》,第26页,人民出版社,2020年版。

三、结论与讨论

理论是时代的产物。统筹发展和安全是以习近平同志为核心的党中央在建设社会主义现代化国家过程中不断探索发展和安全规律、深化发展和安全关系认识的结果,是对以往中国共产党人在发展和安全领域探索实践成果的继承和发展。

统筹发展和安全是一个既一脉相承又与时俱进的科学理论。新中国成立以来,准确评估国际国内安全形势,科学制定国家治理规划,妥善处理发展和安全之间的关系,实现发展和安全动态平衡、相互促进,一直是中国建设社会主义现代化国家的重要内容。运用“环境评估—战略规划—战略实施”战略管理分析框架对新中国成立以来党和国家处理发展和安全关系的历史进行研究,随着时代主题发生变化,我国在处理发展和安全方面先后经历了以避免挨打为中心的生存型发展(新中国成立后至改革开放前)、以经济建设为中心的发展型安全(改革开放后至党的十八大)、发展和安全统筹兼顾(党的十八大以来)三大阶段,统筹发展和安全,以高水平安全促进高质量发展、以高质量发展保障高水平安全成为国家治理的基本目标。

统筹发展和安全理论的提出和发展,是在国内外安全形势推动和国家综合实力拉动下随着时代进步而不断发展的结果。从形势推动来看,在我国时空压缩现代化过程持续推进的过程中,各种可以预见和难以预见的不确定不稳定因素明显增多,深层次社会矛盾和问题越积累越多、越来越复杂,人民群众对国家安全和社会安定的要求越来越高,期待实现更高水平、更高层次的安全。从实力拉动来看,改革开放以来,我国用几十年时间走完了发达国家几百年走过的工业化进程,经济实力、科技实力、国防实力、综合国力大幅提升,迅速成长跃升为世界第二大经济体,成为推动世界经济增长的强大引擎之一,也有更好的条件、更大的能力来实现更高水平、更高层次的安全。统筹发展和安全理论是一个开放的理论体系,随着时代不断进步和实践不断推进,这个理论也会不断得到丰富和发展。

作者:钟开斌,中央党校(国家行政学院)应急管理培训中心(北京市,100091)、清华大学中国应急管理研究基地(北京市,100089)。

(责任编辑:孟令梅)