## 第二章 维护国家安全的任务

## 第二章 维护国家安全的任务

这一章立法的主要目的：一是体现构建国家安全体系的要求。总体国家安全观要求，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。本章基于国家安全外延和内涵大大拓展的实际，突出国家安全的总体性特点，规定各领域维护国家安全的重点任务，以体现构建国家安全体系的要求。二是明确国家安全各领域的重点任务。在立法中明确国家安全各领域重点任务，有助于调动国家各种力量和资源，形成维护国家安全的整体合力。本章依次明确了政治安全、人民安全、国土安全、军事安全、经济安全、金融安全、资源能源安全、粮食安全、文化安全、科技安全、网络与信息安全、社会安全、生态安全、核安全、外层空间及国际海底区域和极地安全、海外利益安全等领域的重点任务，基本覆盖了涉及国家安全的领域；同时，提出“根据经济社会发展和国家发展利益的需要，不断完善维护国家安全的任务”，为将来可能变化的维护国家安全的任务留出了必要空间，体现了动态性、开放性。

第十五条 国家坚持中国共产党的领导，维护中国特色社会主义制度，发展社会主义民主政治，健全社会主义法治，强化权力运行制约和监督机制，保障人民当家作主的各项权利。

国家防范、制止和依法惩治任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆或者煽动颠覆人民民主专政政权的行为；防范、制止和依法惩治窃取、泄露国家秘密等危害国家安全的行为；防范、制止和依法惩治境外势力的渗透、破坏、颠覆、分裂活动。

【释义】 本条是关于维护政治安全任务的规定。

政治安全作为核心和根基层面的国家安全，是我国不容侵犯的核心利益。离开了政治安全，我国就会丧失发展的自主性和主动权，就会有沦为他国附庸的危险。维护政治安全是我国维护国家安全的核心任务。本条分两款规定了我国维护政治安全的主要任务，旨在坚持党的领导和维护社会主义制度、政治制度模式，保持执政党的纯洁性和先进性，增强国家基本制度的生机和活力，为维护国家安全提供坚实有力的政治保障。

一、维护国家政治安全的首要任务

本条第一款中，“坚持中国共产党的领导，维护中国特色社会主义制度”是维护国家政治安全的首要任务。中国共产党的领导和中国特色社会主义制度，是中国历史发展的必然，得到中国最广大人民群众的衷心拥护，两者从方向和道路上保障了中国各项事业的顺利发展，成为维护国家政治安全的重要支柱。

一是维护中国共产党的执政地位。中国共产党作为执政党，是中国特色社会主义事业的领导核心。党的领导贯彻于治国理政各方面，是中国特色社会主义最本质的特征。坚持党的领导是我国宪法确立的基本原则，是宪法第一条所确定的我国国体即人民民主专政的具体体现。办好中国的事情，关键在党。党兴则国家兴民族兴，党强则国家强民族强。我国正处于从大国向强国跃升的关键阶段，中华民族正处于迈向复兴的关键阶段，只有坚持党的领导，才能有力维护国家主权、安全和发展利益。在维护国家安全的任务中，坚持中国共产党的领导，要发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，改进和完善党的领导方式和执政方式，不断提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，始终保持党同人民群众的血肉联系，确保党始终成为中国特色社会主义的坚强领导核心。

二是维护中国特色社会主义制度。我国宪法规定，社会主义制度是中华人民共和国的根本制度；禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。中国特色社会主义制度是中国共产党团结带领全国各族人民经过艰苦斗争建立和发展起来的国家根本制度，既坚持了社会主义的根本性质，又根据我国实际和时代特征赋予其中国特色，具有鲜明特点和独特优势。维护中国特色社会主义制度，在经济领域，要实行以公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度，构建社会主义市场经济体制，发挥社会主义制度的优越性和市场配置的有效性，促进共同富裕；在政治领域，要以保证人民当家作主为根本，实行人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度；在文化领域，要坚持马克思主义指导地位，用社会主义核心价值体系引领社会思潮；在社会领域，要推进以保障和改善民生为重点的社会建设，构建中国特色社会主义管理体系，维护社会公平正义、促进社会和谐稳定。

二、维护国家政治安全的重点任务

一是发展社会主义民主政治，指要以保证人民当家作主为根本，坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度；坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度；坚持和完善民族区域自治制度以及基层群众自治制度。健全民主制度，丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与。

二是健全社会主义法治，指全面推进依法治国，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，保证有法必依、执法必严、违法必究；依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等不受侵犯。

三是强化权力运行制约和监督机制，指把权力关进制度笼子里，按照结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的原则，逐步建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制；强化权力运行公开，推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，完善党务、政务和各领域办事公开制度；加强对权力运行的监督，健全和完善党内监督、民主监督、法律监督和舆论监督体系，加强行政监察、审计监督、巡视监督，建设廉洁政治。

四是保障人民当家作主的各项权利，指从各层次各领域扩大公民有序政治参与，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，进一步支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，健全社会主义协商民主制度，完善基层民主制度，保障人民依法通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。

三、依法防范、制止和惩治危害政治安全的行为

依法防范、制止和惩治危害政治安全的行为，是我国维护政治安全的紧迫任务。当前，危害我国政治安全的行为突出表现在三个方面：一是渗透、颠覆、破坏和分裂活动不断升级。西方等境外反华势力利用军事、外交、人员来往、经贸、互联网、非政府组织等渠道，加紧对我实施战略遏制和围堵，实施渗透、颠覆、破坏和分裂。境内外一些反华势力相互勾连策划实施颠覆、破坏活动，插手国内社会矛盾、敏感问题和群体性事件，蓄意将矛头指向党的领导，煽动群众与政府抗争。二是窃密与反窃密斗争激烈。一些地方和机关单位对保密工作不够重视、保密意识淡薄，泄密风险隐患发现能力不强。网络窃密成为境外情报机构对我国开展间谍活动的常规手段。三是“台独”分裂势力及其分裂活动仍然威胁两岸关系和平发展；“东突”“藏独”分裂势力活动猖獗，特别是“东突”暴力恐怖活动威胁升级蔓延，对我国政治安全和社会稳定构成严重威胁。

针对上述威胁，本条第二款规定了三项任务，即“国家防范、制止和依法惩治任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆或者煽动颠覆人民民主专政政权的行为；防范、制止和依法惩治窃取、泄露国家秘密等危害国家安全的行为；防范、制止和依法惩治境外势力的渗透、破坏、颠覆、分裂活动”。这些规定体现了鲜明的问题导向，同宪法、反分裂国家法、保守国家秘密法、刑法、香港和澳门特别行政区基本法等相关规定衔接和呼应。贯彻执行这些法律规定，依法防范、制止和惩治各类颠覆、渗透、破坏、分裂活动，将有利于消除化解政治安全面临的现实和潜在威胁，营造良好的内外部发展环境，为维护政治安全保驾护航。

第十六条 国家维护和发展最广大人民的根本利益，保卫人民安全，创造良好生存发展条件和安定工作生活环境，保障公民的生命财产安全和其他合法权益。

【释义】 本条是关于维护人民安全任务的规定。

“民惟邦本，本固邦宁”。人民是历史的创造者，是决定我国前途和命运的根本力量，是国家安全的智慧和力量源泉。人民安全是国家安全体系中不可分割的、最核心的构成要素，是国家安全的基石和依托。维护国家安全的根本目的，就是为了实现人民安全，让人民安居乐业、幸福生活。这是唯物史观和党的性质宗旨在国家安全领域的集中体现。本法把“保护人民的根本利益”纳入立法宗旨，把“人民福祉”确定为国家核心利益，把人民安全作为国家安全工作的宗旨，把“尊重和保障人权，依法保护公民的权利和自由”确定为维护国家安全的重要原则，把每年4月15日定为全民国家安全教育日，规定在国家安全危机管控处置中“应当选择有利于最大程度保护公民、组织权益的措施”，等等，体现出国家安全以人为本、以民为本、以人民安全为宗旨的立法理念。

一、国家维护和发展最广大人民的根本利益

“国家维护和发展最广大人民的根本利益”，是维护人民安全的价值追求。中国共产党和中国政府始终以全心全意为人民服务作为根本宗旨，坚持依靠人民、为了人民，把维护好、发展好、实现好最广大人民的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点。国强才能民富，我国还处于社会主义初级阶段，只有坚持以经济建设为中心，解放和发展社会生产力，推动实现社会主义现代化和全体人民共同富裕，才能为人民安全提供雄厚的物质基础。随着社会利益格局深刻调整，维护和发展最广大人民的根本利益，要从解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手，实现学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，把发展成果更多更公平地惠及全体人民，提高群众的“获得感”；促进社会公平正义，妥善处理好最广大人民根本利益、现阶段群众共同利益、不同群体特殊利益之间的关系，实现公共服务均等化，为人民安全营造公平公正的社会环境。

二、保卫人民安全

“保卫人民安全”，是维护人民安全的核心任务。事实证明，人民越有安全感，国家安全就越牢固。党和政府高度重视人民安全，采取积极主动的防范和应对措施。如近年来利比亚、越南、也门等一些国家局势动荡，党中央、国务院及时启动海外应急救援机制，成立应急指挥部，组织协调我驻外人员安全撤离，有效保障了我人员和财产安全。我国宪法和法律中也有保卫人民安全内容的规定。如突发事件应对法第一条规定：“为了预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序，制定本法。”

新形势下保卫人民安全面临严峻挑战。主要表现为，随着改革深化和开放扩大，威胁人民安全的传统风险和非传统风险叠加，事故发生的频率、概率及其危害都较以往明显增加。比如，煤矿瓦斯爆炸、输油气管道爆炸、沉船、火灾等重特大安全生产事故，地震、洪涝、泥石流等重特大自然灾害，造成重大人员伤亡和财产损失；暴力恐怖袭击案件给各族群众生命财产安全造成严重损失；走出国门的中国人越来越多，一些国家社会骚乱、战争频仍，严重危害当地中国公民的人身安全和财产安全；等等。

根据“保卫人民安全”规定要求，有关部门要强化维护公共安全的措施，把人民群众的生命安全放在首位，把“发展决不能以牺牲人的生命为代价”作为不可逾越的红线，提高对突发事件应急处置的能力和水平；加强全社会的安全教育，提高群众安全防范意识和自我保护能力，合理规避自然灾害、突发事件等危险，构筑起人民安居乐业、社会安定有序的全方位、立体化安全屏障。

三、创造良好生存发展条件和安定工作生活环境

“创造良好生存发展条件和安定工作生活环境”，是保障人民安全所需条件和环境的任务。

改革开放以来，我国城镇居民收入水平、居住条件、社会保障等明显改善，贫困人口大幅减少，实现了从基本消除贫困到解决温饱，再到实现总体小康、向全面小康目标迈进的历史性跨越。维护人民安全，要在解决基本物质生活资料问题的基础上，顺应人民群众不断提高的对生存发展条件的要求，抓紧解决大面积雾霾、水污染、土壤污染以及农产品、食品、药品质量安全等危害人民群众身体健康、影响人民群众正常工作生活的突出问题，确保生态安全、粮食安全、食品安全和药品安全，保障人民生存发展所需的良好条件。

我国通过大力加强国防和军队现代化建设，坚决抵御外敌入侵，加大对国内敌对势力和暴力犯罪行为的打击力度，总体上保持了社会稳定。同时，恐怖主义、分裂主义、极端主义活动和大规模群体性事件等还影响和冲击社会稳定，严重危害人民安全。维护人民安全，要加强武装力量建设，坚决制止一切危害国家主权、安全、领土完整的挑衅行为；坚持打防结合、预防为主、专群结合、依靠群众，深入推进社会治安综合治理，建设平安中国，确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安，创造人民安定工作生活的环境。

四、保障公民的生命财产安全和其他合法权益

“保障公民的生命财产安全和其他合法权益”，是维护人民安全的首要条件。生存权和财产权是最基本的人权，人民生命财产安全是人民安全的基本内容。我国党和政府把解决人民的生存权和发展权问题放在优先位置，全面提高人民生活水平，赢得了人民的广泛支持和拥护。我国宪法明确规定公民的人身自由、人格尊严、住宅不受侵犯，公民的合法私有财产不受侵犯；物权法规定私人所有权、业主的建筑物区分所有权、土地承包经营权、宅基地使用权受法律保护等，均以法律形式为人民生命财产安全和其他合法利益提供了最大程度保障。保障公民的生命财产安全和其他合法利益，要加强和创新社会管理，完善立体化社会治安防控体系，依法严厉打击严重刑事犯罪，有效防控化解危害人民安全的问题，提升人民群众的安全感和满意度。

第十七条 国家加强边防、海防和空防建设，采取一切必要的防卫和管控措施，保卫领陆、内水、领海和领空安全，维护国家领土主权和海洋权益。

【释义】 本条是关于维护国土安全的任务的规定。

国土安全是传统国家安全的核心内容，是国家生存与发展的重要保障。习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上明确提出，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。没有强大的国防维护国土安全，国家的主权、统一、领土完整和安全就不能得到切实的保障。从1840年鸦片战争开始的一百多年时间里，我国遭受了帝国主义国家的侵略，被迫签订了一系列不平等条约，割让了大片领土，国家主权丧失殆尽，国家安全也无从谈起。

一、维护国土安全的目标

根据本条规定，维护国土安全的目标主要是指“保卫领陆、内水、领海和领空安全，维护国家领土主权和海洋权益”。国防法明确规定：“中华人民共和国的领陆、内水、领海、领空神圣不可侵犯。”领陆、内水、领海、领空都属于我国的领土，我国对其具有领土主权。领土是一个国家在国际上得到承认的根本特征，领土主权不容侵犯是国际法的基本原则之一，也是我国宪法法律的规定。主权对内具有最高性，对外具有排他性。其中，领陆是指我国的陆地领土。1992年领海及毗连区法规定：“中华人民共和国的陆地领土包括中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛以及其他一切属于中华人民共和国的岛屿。”内水不同于领海，在国际法上通常被视为附属于国家的陆地领土。领海及毗连区法规定：“中华人民共和国领海基线向陆地一侧的水域为中华人民共和国的内水。”因此，内水既包括内陆的河流、湖泊，也包括领海基线内朝向陆地一侧的海域，国家对内水享有同领陆一样的完全主权。领海及毗连区法规定：“中华人民共和国领海的宽度从领海基线量起为十二海里。”我国的领海就是从领海基线量起，宽度为十二海里的海域。领海的外部界限为一条其每一点与领海基线的最近点距离等于十二海里的线。我国的领海基线采用直线基线法划定，由各相邻基点之间的直线连线组成。根据领海及毗连区法规定，1996年我国发布了关于中华人民共和国领海基线的声明，公布了大陆领海的部分基线和西沙群岛的领海基线，并同时表明将再行宣布其余领海基线。2012年我国又发布了关于钓鱼岛及其附属岛屿的领海基线。根据民用航空法的规定，我国的领空是指中华人民共和国的领陆和领水之上的空域。

除了传统的领土主权以外，随着海洋经济的发展，各国越来越重视海洋的管理、养护和开发利用，越来越重视维护本国的海洋权益。海洋权益是国家利益的重要组成部分，本法规定的海洋权益，既包括国家的主权、主权权利，也包括其他涉海的管辖权和管制权，涉及《联合国海洋法公约》及其他国际法赋予主权国家的其他权利，涉及一个国家海上的活动、资产、人员和相关利益的安全。目前，世界上的沿海国家都相继制定了本国法律法规，对维护本国海洋权益作出规定。具体而言，海洋权益是指我国的领海及毗连区法、专属经济区和大陆架法等法律规定的，我国行使的对领海的主权、毗连区的管制权，对专属经济区和大陆架行使的主权权利和管辖权，以及我国其他法律如海岛保护法、海上交通安全法、海洋环境保护法等规定的海洋权益等一系列权利。还包括《联合国海洋法公约》及其他国际法赋予的权利以及依此权利享有的海洋权益等。我国维护国家领土主权和海洋权益的一贯的主张和立场是坚定不移的。

根据我国领海及毗连区法、专属经济区和大陆架法、海岛保护法、海上交通安全法、海洋环境保护法等法律规定，我国的海洋权益主要包括：一是，一切属于我国的岛屿和群岛的主权不受侵犯。二是，我国对于领海、领海上空、领海的海床及底土都享有主权权利。外国非军用船舶，享有依法无害通过我国领海的权利，但是外国军用船舶进入我国领海，须经我国政府批准。任何国际组织、外国的组织或者个人在我国领海内进行科学研究、海洋作业等活动，须经我国政府或者有关主管部门批准，遵守我国法律、法规。三是，我国在毗连区内的权力主要包括管制权和紧追权，即在有关安全、海关、财政、卫生或者入境出境管理方面行使管制权；以及我国有关主管机关有充分理由认为外国船舶违反我国法律、法规时，对该外国船舶行使紧追权。四是，我国在专属经济区和大陆架，涉及对渔业和矿产等自然资源的勘查、开发、养护和管理，以及海洋科学研究和海洋环境保护等方面，行使主权权利和管辖权。五是，我国享有的历史性权利。

二、维护国土安全的防务活动

本条规定的“国家加强边防、海防和空防建设”，是国家在和平时期维护国土安全所进行的主要防务活动。边防、海防和空防是指国家为了保卫领土主权在陆地边境、领海和领空所采取的防卫和管理措施。根据国防法第十二条第八项规定，国务院与中央军事委员会共同领导边防、海防、空防的管理工作。因为边防、海防、空防的管理是一项综合性工作，涉及军事、外交、公安和国家安全等有关部门，需要军队和人民政府协调配合，共同做好各方面的工作。为了实现对边防、海防、空防管理工作的统一领导，目前在中央层面设立了相应的领导机构，由国务院和中央军事委员会有关部门共同组成，负责协调全国边防、海防、空防的管理工作。在具体分工方面，根据国防法第二十七条规定，边防、海防和空防工作大致分为两个部分：一部分是防卫工作，即防止对我国领陆、内水、领海、领空的武装侵犯；另一部分是管理工作，主要是边防、海防和空防的建设及日常性管理，如陆地国界、边境地区管理，人员和各种交通运输工具出入境管理，以及对海上航道和空中航空器的管制等。国防法第二十七条第一款规定：“中央军事委员会统一领导边防、海防和空防的防卫工作。”因为防卫工作涉及使用国家的武装力量防备和抵抗对我国领土主权的侵犯，根据宪法和国防法关于中央军事委员会职权的规定，我国武装力量由中央军事委员会统一领导和指挥。国防法第二十七条第二款规定：“地方各级人民政府、国务院有关部门和有关军事机关，按照国家规定的职权范围，分工负责边防、海防和空防的管理和防卫工作，共同维护国家的安全和利益。”例如，我国的边境管理工作，目前是在国务院和中央军事委员会的领导下，由国防部、公安部和外交部分工负责。地方的边境管理工作，在中央国家机关领导下，由各边境省、自治区人民政府有关部门和省军区分工负责，中国人民解放军边防部队、公安边防武装警察部队具体组织实施。

根据国防法规定，国家还要根据边防、海防和空防的需要，建设作战、指挥、通信、防护、交通、保障等国防设施。各级人民政府和军事机关应当依照法律、法规的规定，保障国防设施的建设，保护国防设施的安全。这些国防设施大部分属于军事设施，按照军事设施保护法规定，主要包括：（1）指挥机关，地面和地下的指挥工程、作战工程；（2）军用机场、港口、码头；（3）营区、训练场、试验场；（4）军用洞库、仓库；（5）军用通信、侦察、导航、观测台站，测量、导航、助航标志；（6）军用公路、铁路专用线，军用通信、输电线路，军用输油、输水管道；（7）边防、海防管控设施；（8）国务院和中央军事委员会规定的其他军事设施。此外，还有人民防空工程、国防交通工程设施等，也都属于根据边防、海防和空防需要而建设的国防设施。保障国防设施的建设，保护国防设施的安全，是军地双方的共同职责。各级人民政府和军事机关应当严格依法办事，履行好法定职责。

三、维护国土安全采取的防卫和管控措施

根据本条规定，为了实现“保卫领陆、内水、领海和领空安全，维护国家领土主权和海洋权益”的目的，在加强边防、海防和空防建设的基础上，国家可以采取一切必要的防卫和管控措施，这里的“措施”涵盖了政治、经济、外交、军事、科技、教育等各方面的措施。例如，出境入境管理法第六条第三款规定：“出入境边防检查机关负责对口岸限定区域实施管理。根据维护国家安全和出境入境管理秩序的需要，出入境边防检查机关可以对出境入境人员携带的物品实施边防检查。必要时，出入境边防检查机关可以对出境入境交通运输工具载运的货物实施边防检查，但是应当通知海关。”领海及毗连区法第十四条规定，有关主管机关有充分理由认为外国船舶违反中华人民共和国法律、法规时，可以对该外国船舶行使紧追权。追逐须在外国船舶或者其小艇之一或者以被追逐的船舶为母船进行活动的其他船艇在中华人民共和国的内水、领海或者毗连区内时开始。追逐只要没有中断，可以在中华人民共和国领海或者毗连区外继续进行。在被追逐的船舶进入其本国领海或者第三国领海时，追逐终止。专属经济区和大陆架法规定：“中华人民共和国在行使勘查、开发、养护和管理专属经济区的生物资源的主权权利时，为确保中华人民共和国的法律、法规得到遵守，可以采取登临、检查、逮捕、扣留和进行司法程序等必要的措施。”民用航空器法规定，对于违反相关法律规定，擅自飞入、飞出中华人民共和国领空的外国民用航空器，中华人民共和国有关机关有权采取必要措施，令其在指定的机场降落。另外，2013年11月，中华人民共和国政府根据国防法、民用航空法和飞行基本规则，宣布划设东海防空识别区，这也属于上述防卫和管控措施。

本条规定的“一切必要的”措施，既包括和平的措施，也包括非和平的措施。例如，国防法第四十四条规定：“中华人民共和国的主权、统一、领土完整和安全遭受威胁时，国家依照宪法和法律规定，进行全国总动员或者局部动员。”既包括对外措施，也包括对内措施。宪法规定我国武装力量的任务是巩固国防，抵抗侵略，保卫祖国，保卫人民的和平劳动，参加国家建设事业，努力为人民服务。国防法也规定国防的任务是“防备和抵抗侵略，制止武装颠覆”。为了维护国土安全所采取的措施，既包括对外防备和抵抗侵略，也应当包括制止国内企图分裂国家的武装叛乱或者武装暴乱。例如，反分裂国家法明确规定，“台独”分裂势力以任何名义、任何方式造成台湾从中国分裂出去的事实，或者发生将会导致台湾从中国分裂出去的重大事变，或者和平统一的可能性完全丧失，国家得采取非和平方式及其他必要措施，捍卫国家主权和领土完整。采取非和平方式及其他必要措施，由国务院、中央军事委员会决定和组织实施，并及时向全国人民代表大会常务委员会报告。

第十八条 国家加强武装力量革命化、现代化、正规化建设，建设与保卫国家安全和发展利益需要相适应的武装力量；实施积极防御军事战略方针，防备和抵御侵略，制止武装颠覆和分裂；开展国际军事安全合作，实施联合国维和、国际救援、海上护航和维护国家海外利益的军事行动，维护国家主权、安全、领土完整、发展利益和世界和平。

【释义】 本条是关于维护国家军事安全的任务的规定。

军队是国家安全的坚强柱石，军事安全是国家安全的重要保障。强军才能卫国，强国必须强军。宪法第二十九条第二款、国防法第二十条都规定：“国家加强武装力量的革命化、现代化、正规化的建设，增强国防力量。”国防法第二十三条规定：“中华人民共和国武装力量的规模应当与保卫国家安全和利益的需要相适应。”本法第十八条中关于武装力量建设目标的规定，即“国家加强武装力量革命化、现代化、正规化建设，建设与保卫国家安全和发展利益需要相适应的武装力量”，与宪法、国防法的上述规定是高度一致的。

一、加强武装力量革命化、现代化、正规化建设

中华人民共和国的武装力量属于人民。为了有效履行宪法和国防法赋予的巩固国防、抵抗侵略、保卫祖国、保卫人民的和平劳动、参加国家建设事业、全心全意为人民服务的使命任务，必须加强武装力量的革命化、现代化、正规化建设。

一是，毫不动摇坚持党对武装力量的领导，特别是党对军队的绝对领导，坚持不懈用中国特色社会主义理论体系武装全军，持续培育当代革命军人核心价值观，大力发展先进军事文化，坚决反对“军队非党化、非政治化”和“军队国家化”，永葆人民军队性质、本色、作风。

二是，坚定不移把信息化作为军队现代化建设发展方向，推动信息化建设加速发展。加强高新技术武器装备建设，加快全面建设现代后勤，培养大批高素质新型军事人才，深入开展信息化条件下军事训练，增强基于信息系统的体系作战能力。

三是，深入推进依法治军、从严治军，更好发挥法治的引领和规范作用，建立一整套符合现代军事发展规律、体现我军特色的科学的组织模式、制度安排和运作方式，强化法治信仰和法治思维，按照法治要求转变治军方式，形成党委依法决策、机关依法指导、部队依法行动、官兵依法履职的良好局面，推动军队正规化建设向更高水平发展。

二、建设与保卫国家安全和发展利益需要相适应的武装力量

建设与保卫国家安全和发展利益需要相适应的武装力量，也是有效维护国家安全的客观必然要求。当前，我国作为一个发展中大国，面临着多元复杂的国家安全威胁，生存安全问题和发展安全问题、传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，维护国家主权、安全、领土完整和发展利益的任务日益繁重。与此同时，军事技术和战争形态的革命性变化，对国际政治军事格局产生重大影响，使得我国军事安全面临严峻挑战。为有效应对国家安全领域的风险挑战、捍卫国家安全和发展利益，必须紧紧围绕中国共产党在新形势下的强军目标，以国家核心安全需求为导向，加强武装力量的革命化、现代化、正规化建设，构建中国特色现代军事力量体系，不断提高军队应对多种安全威胁、完成多样化军事任务的能力。

三、武装力量在维护国家安全中的主要职能

一是，实施积极防御军事战略方针，防备和抵御侵略，制止武装颠覆和分裂。这一规定，与国防法第十七条关于我国武装力量的任务是“巩固国防，抵抗侵略，保卫祖国，保卫人民的和平劳动，参加国家建设事业，全心全意为人民服务”的规定，以及第四条中国家“实行积极防御战略”的规定是一致的，同时也具有重要的现实指导意义。在长期的革命实践中，人民军队形成了一整套积极防御战略思想，坚持战略上防御与战役战斗上进攻相统一，坚持防御、自卫、后发制人的原则，坚持“人不犯我，我不犯人；人若犯我，我必犯人”。新中国成立后，中央军委确立积极防御军事战略方针，并根据国家安全形势发展变化对其内容进行了多次调整。我国作为一个坚定不移走和平发展道路的社会主义国家，必须毫不动摇地坚持积极防御战略思想，同时还要适应新的历史时期形势任务要求，贯彻新形势下积极防御的军事战略方针，调整军事斗争准备基点，创新基本作战思想，优化军事战略布局，不断丰富和发展这一思想的内涵，坚决捍卫国家安全。

二是，实施联合国维和、国际救援、海上护航和维护国家海外利益的军事行动。这既是对我军近些年来参加国际多边双边机制内一系列海外军事行动实践经验的总结，也为我军积极实施“走出去”战略，更好地担负起维护世界和平、维护国家海外利益的使命任务，提供了重要的法律依据。近些年来，我国实施的海外军事行动包括参加联合国维和、国际灾难救援和人道主义援助、维护国际海上通道安全、中外联合联演联训以及维护海外利益等军事行动。这些行动有效维护了国家安全和发展利益，维护了世界和平和地区稳定，赢得了国际社会的高度评价。我国恪守《联合国宪章》的宗旨和原则，遵守公认的国际法准则，根据国家安全法等法律的规定，继续实施联合国维和、国际救援、海上护航和维护国家海外利益的军事行动，坚定维护国家主权、安全、领土完整、发展利益和世界和平。

第十九条 国家维护国家基本经济制度和社会主义市场经济秩序，健全预防和化解经济安全风险的制度机制，保障关系国民经济命脉的重要行业和关键领域、重点产业、重大基础设施和重大建设项目以及其他重大经济利益安全。

【释义】 本条是关于维护经济安全的任务的规定。

经济基础决定上层建筑，根据总体国家安全观的要求，保障经济安全是维护国家安全的基础。特别是在当前经济全球化的条件下，经济主权已经成为国家主权的重要组成部分。经济安全不仅关系国家的经济发展和风险防范，而且涉及国家的政治独立和主权完整。经济安全与政治独立是确保国家主权完整两个不可分割的要素，从近年来的许多实践看，没有经济安全，国家的政治独立就难以保障。从国家内部看，国家的经济如果受到大规模失业、金融市场紊乱、通货膨胀、贫困、粮食和资源能源供给不足等问题的冲击，发生经济不稳定的情况，国家的政治安全、社会安全等诸多方面的安全也会受到严重影响。党的十六大报告中提出“在扩大对外开放中，要十分注意维护国家经济安全”，这是第一次把“维护国家经济安全”写进党的代表大会的文件中。确保经济安全就是要维护和保持：（1）经济生存和发展所需战略资源的有效供给能力和状态；（2）国民经济体系既独立又开放的良好稳定运行和科学持续发展，并抵御外来和内部的冲击和蚕食的能力和状态；（3）整体经济福利为本国人民共享而不受恶意侵害和不可抗力损害的能力和状态；（4）国家经济主权和重要经济政策决定权不受外来威胁和控制的能力和状态；（5）国际经济竞争保持独特优势而不受恶意伤害的能力和状态。

一、国家基本经济制度和社会主义市场经济秩序

一般认为，广义上的经济安全包括了金融安全、资源能源安全、粮食安全等很多方面。本法第二十条至第二十二条分别对金融安全、资源能源安全和粮食安全的任务作了单独规定，第二十五条对于网络信息安全的任务作了专门规定。本条规定的经济安全主要是指维护我国的基本经济制度和经济秩序的安全。

经济制度是指人类社会一定历史发展阶段占统治地位的生产关系的总和，其内容包括生产资料归谁所有，生产过程中形成的人与人之间的关系，以及劳动产品的分配方式三个方面。其中，生产资料归谁所有，即生产资料的所有制形式起决定作用，决定了其他两个方面，也决定了经济制度的性质。我国宪法第六条规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。社会主义公有制消灭人剥削人的制度，实行各尽所能、按劳分配的原则。”“国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。”党的十八届三中全会决定提出，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。我国是社会主义国家，公有制经济是我国基本经济制度的主体和基础。公有制经济主要包括全民所有制经济和集体所有制经济两种形式。此外，改革开放以来，各种性质的资产不断流动和重组，尤其是股份制企业的出现，带来了各种形式的混合所有制经济，其中的国有成分和集体成分也属于公有制经济。公有制经济在我国所有制结构中处于主体地位，这是由我国社会主义的国家性质决定的。公有制的主体地位主要体现在两个方面：第一，公有资产在社会总资产中占优势地位。第二，公有制经济控制国民经济命脉，对国民经济发展起主导作用。生产力决定生产关系，我国社会主义初级阶段的生产力发展状况，决定了除公有制以外的多种所有制经济应当共同发展。个体经济、私营经济等非公有制经济，也是社会主义市场经济的重要组成部分。党的十八大报告明确提出，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。

我国宪法第十五条规定：“国家实行社会主义市场经济。”“国家加强经济立法，完善宏观调控。”“国家依法禁止任何组织或者个人扰乱社会经济秩序。”市场经济是和计划经济相对的概念。计划经济，是指国家通过制定各项计划，配置各种资源的一种经济模式。而市场经济，则是指通过市场来配置资源，企业的各种经营活动由企业根据市场变化自主决定，政府不予干涉的一种经济模式。在市场经济中，政府的主要任务在于进行宏观调控，通过货币、金融等政策手段对市场进行引导，并为企业提供服务。宪法明确规定，我国实行社会主义市场经济。这就是说，第一，要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化；通过价格杠杆和竞争机制的功能，把资源配置到效益最好的环节中去，给企业以压力和动力，使其优胜劣汰；运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的特点，促进生产和需求的及时协调。第二，要加强和改善国家对经济的宏观调控，克服市场自身的弱点。国家通过运用经济政策、计划指导和必要的行政管理，引导市场健康发展，健全统一、开放、竞争、有序的现代市场体系。第三，社会主义市场经济要和社会主义基本制度结合在一起。在所有制结构上，以公有制为主体，多种经济成分共同发展，不同经济成分还可以自愿实行多种形式的联合经营；在分配制度上，实行按劳分配为主体、多种分配方式并存，使劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配，坚持效率优先、兼顾公平，鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来，同时加强政府对收入分配的调节功能，防止收入悬殊，逐步实现共同富裕。自改革开放以来，根据宪法关于“加强经济立法”的要求，国家制定了涉及维护市场经济秩序各个领域的许多法律，例如物权法、反垄断法、反不正当竞争法、企业国有资产法等。同时，刑法分则第三章专门设置了一章“破坏社会主义市场经济秩序罪”，共八节，从第一百四十条到第二百三十条，规定了生产、销售伪劣商品罪，走私罪，妨害对公司、企业的管理秩序罪，破坏金融管理秩序，金融诈骗罪，危害税收征管罪，侵犯知识产权罪，扰乱市场秩序罪等八类罪行，共计一百多个罪名。对于严重破坏社会主义市场经济秩序的行为，要依据刑法相关规定，追究刑事责任。

二、预防和化解经济安全风险的制度机制

我国现行有关法律法规对涉及经济安全的多个领域作出了规范，例如涉及粮食安全的农业法、畜牧法、中央储备粮管理条例；涉及资源能源安全的矿产资源法、电力法、煤炭法、可再生能源法、节约能源法、对外合作开采陆上石油条例、对外合作开采海洋石油资源条例等；涉及金融安全的中国人民银行法、银行业监督管理法、商业银行法、反洗钱法、保险法、证券法、外资银行管理条例、外汇管理条例、外资保险公司管理条例、期货交易管理暂行条例等；还有涉及外资和外贸管理的对外贸易法、反倾销条例、反补贴条例、保障措施条例、国务院办公厅关于建立外国投资者并购境内企业安全审查制度的通知等。

上述法律法规针对预防和化解经济安全风险规定了相关制度机制，如：（1）预防和化解金融风险。中国人民银行法第三十一条明确了央行监管金融市场，第三十四条规定“当银行业金融机构出现支付困难，可能引发金融风险时，为了维护金融稳定，中国人民银行经国务院批准，有权对银行业金融机构进行监督检查”。银行业监督管理法第二十七条规定：国务院银行业监督管理机构应当建立银行业金融机构监督管理评级体系和风险预警机制，根据银行业金融机构的评级情况和风险状况，确定对其现场检查的频率、范围和需要采取的其他措施。（2）预防和化解粮食安全风险。农业法第五章专门对粮食安全作出了规定，第三十一条规定国家采取措施保护和提高粮食综合生产能力，稳步提高粮食生产水平，保障粮食安全。国家建立耕地保护制度，对基本农田依法实行特殊保护。（3）预防和化解对外贸易风险。对外贸易法第七条规定：“任何国家或者地区在贸易方面对中华人民共和国采取歧视性的禁止、限制或者其他类似措施的，中华人民共和国可以根据实际情况对该国或者地区采取相应的措施。”第十六条规定：“国家基于下列原因，可以限制或者禁止有关货物、技术的进口或者出口：（一）为维护国家安全、社会公共利益或者公共道德，需要限制或者禁止进口或者出口的；（二）为保护人的健康或者安全，保护动物、植物的生命或者健康，保护环境，需要限制或者禁止进口或者出口的；（三）为实施与黄金或者白银进出口有关的措施，需要限制或者禁止进口或者出口的；（四）国内供应短缺或者为有效保护可能用竭的自然资源，需要限制或者禁止出口的；（五）输往国家或者地区的市场容量有限，需要限制出口的；（六）出口经营秩序出现严重混乱，需要限制出口的；（七）为建立或者加快建立国内特定产业，需要限制进口的；（八）对任何形式的农业、牧业、渔业产品有必要限制进口的：（九）为保护国家国际金融地位和国际收支平衡，需要限制进口的；（十）依照法律、行政法规的规定，其他需要限制或者禁止进口或者出口的；（十一）根据我国缔结或者参加的国际条约、协定的规定，其他需要限制或者禁止进口或者出口的。”

目前相关法律法规规定的制度机制对于预防和化解经济安全风险起到了重要作用，但是也存在着一些领域的规定层级效力较低、不少重要领域关于经济安全的规定处于空白状况、一些制度操作性不强等问题。因此，本条明确规定了要“健全预防和化解经济安全风险的制度机制”，对下一步的工作提出了明确的要求。

三、保障国家重大经济利益安全

经济安全是国家安全的基础，而保障关系国民经济命脉的重要行业和关键领域、重点产业、重大基础设施和重大建设项目以及其他重大经济利益安全是保障国家经济安全的基础之基础。许多西方国家为维护经济安全专门制定了相关法律，其中对于重要基础设施和关键领域的安全也作出了规定。例如，美国《外国投资与国家安全法》中对于外商投资进行国家安全审查的考虑因素中，就明确规定了对美国关键基础设施、关键技术的影响以及对美国能源、关键资源和原材料的长期供给的影响等。

根据2006年国务院办公厅转发国资委《关于推进国有资本调整和国有企业重组的指导意见》规定，关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域主要包括：涉及国家安全的行业，重大基础设施和重要矿产资源，提供重要公共产品和服务的行业，以及支柱产业和高新技术产业中的重要骨干企业，例如军工、石油石化、电网、电信、民用航空、航运、煤炭等。保障这些领域的安全，关键就是发挥国有经济的控制力。宪法第七条规定：“国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。”国有经济在国民经济中的主导作用，主要体现在对国民经济发展的正确导向和对经济运行整体态势的控制和影响上。国有经济要在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域占支配地位，支撑、引导和带动社会经济的发展，在实现国家宏观调控目标中发挥关键作用。企业国有资产法第七条明确规定：“国家采取措施，推动国有资本向关系国民经济命脉和国家安全的重要行业和关键领域集中，优化国有经济布局和结构，推进国有企业的改革和发展，提高国有经济的整体素质，增强国有经济的控制力、影响力。”党的十八届三中全会决定提出：“国有资本投资运营要服务于国家战略目标，更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域，重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全。”2015年9月，国务院发布《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》，明确提出：“提高国有资本配置和运行效率，优化国有经济布局，增强国有经济活力、控制力、影响力和抗风险能力。”

2004年《商务部关于做好维护国内产业安全工作的指导意见》中明确提出：“产业安全是我国经济安全的重要组成部分，是国家安全的重要基础。”“做好维护产业安全工作的主要任务是：为我国产业创造良好的生存环境，使其免受进口产品不公平竞争和进口激增造成的损害；为产业创造正常的发展条件，使各产业能够依靠自身的努力，在公平的市场环境中获得发展的空间，赢得利益，从而保证国民经济和社会全面、稳定、协调和可持续发展。”2012年《国务院办公厅转发发展改革委等部门关于加快培育国际合作和竞争新优势指导意见的通知》进一步要求：“维护重点产业安全。加强产业损害预警机制建设，建立健全产业安全评估体系，完善和丰富贸易调查和贸易救济手段。组织开展重点国别产业损害预警磋商和对话。健全经营者集中反垄断审查制度，提高贸易摩擦应对和贸易救济能力，保护我国国家利益和产业发展权益。”

此外，维护交通、通信、能源、供水、排水、防洪、垃圾处理等重大基础设施和重大建设项目以及其他重大经济利益安全是保障国家经济安全的基础。

第二十条 国家健全金融宏观审慎管理和金融风险防范、处置机制，加强金融基础设施和基础能力建设，防范和化解系统性、区域性金融风险，防范和抵御外部金融风险的冲击。

【释义】 本条是关于维护金融安全任务的规定。

金融是现代经济的核心，金融安全是经济安全的一个重要组成部分，具有举足轻重的地位。金融市场的稳定运行和健康发展，直接关涉金融秩序和社会政治的稳定，积极防范和化解金融风险是金融工作的生命线。

一、我国金融安全面临的风险挑战和应对举措

我国对防范金融风险，维护金融安全十分重视，早在1997年亚洲金融危机之后，《中共中央、国务院关于深化金融改革，整顿金融秩序，防范金融风险的通知》就指出，金融业是高风险行业。金融风险突发性强、波及面广、危害极大，一旦爆发重大问题，就会危及经济、社会甚至政治稳定，严重影响改革开放和现代化建设的进程。防范和化解金融风险，保证金融安全、高效、稳健运行，是我国经济工作面临的一项重要和紧迫的任务。要建立与社会主义市场经济发展相适应的金融机构体系、金融市场体系和金融调控监管体系，化解金融风险，增强防范和抗御金融风险能力，为进一步全面推进改革开放和现代化建设创造良好的条件。改革开放以来，我国重视金融法制建设，建立了以中国人民银行法、商业银行法、银行业监督管理法、证券法、保险法等规范金融监督管理行为、规范金融经营主体和经营行为为主要内容的金融法律制度。根据上述法律规定，中国人民银行、中国银监会、中国证监会、中国保监会在各自职权内履行金融监管职责。

当前，我国经济社会发展呈稳中有进的态势，金融业保持稳健运行，金融体系风险总体可控，但国内外经济金融形势错综复杂，金融运行面临不少风险和挑战，主要有：企业债务率过高、偿付风险加大；部分行业和地区信用违约风险明显上升；流动性管理难度增大；部分影子银行业务存在潜在风险；保险公司满期给付和退保风险上升；跨境资本流动异常波动风险上升；金融业网络和信息安全存在隐患。金融网络和信息基础设施薄弱，灾备体系有待完善，空间布局不合理；核心软硬件依赖国外厂商，网络和信息安全风险自主可控能力不足；金融服务日益依赖互联网等开放系统，增加遭受攻击或者信息失窃的潜在风险；管理和应急处置能力亟待提升，信息安全保障机制不健全，技术、人力资源保障明显滞后；等等。

党的十八大以来，党中央和国务院多次就防范和化解金融风险，维护金融安全作出部署，提出要求。2012年党的十八大报告提出，深化金融体制改革，健全促进宏观经济稳定、支持实体经济发展的现代金融体系。完善金融监管，维护金融稳定。2013年十八届三中全会决定提出，完善金融市场体系；健全多层次资本市场体系；建立健全宏观审慎管理框架下的外债和资本流动管理体系；落实金融监管改革措施和稳健标准，完善监管协调机制，界定中央和地方金融监管职责和风险处置责任；建立存款保险制度，完善金融机构市场化退出机制；加强金融基础设施建设，保障金融市场安全高效运行和整体稳定。2014年十八届四中全会决定提出，制定和完善金融法律法规。国务院及其有关部门，认真贯彻落实十八大以来党中央的部署，多措并举，防范和化解金融风险，维护金融安全。根据上述法律法规和政策文件，结合防范和化解金融风险的实践，本条规定了维护金融安全的任务，明确了防范和化解金融风险的措施和实现金融安全的目标。

二、国家健全金融宏观审慎管理制度机制

近年来国际金融危机表明，以防范单个金融机构风险、维护单个金融机构和市场稳定为目标的微观审慎监管，在防范系统性风险方面存在严重不足。防范金融风险要有宏观视野，单个金融机构的健康，并不等于金融体系的健康，因而需要建立宏观审慎管理框架。为弥补微观审慎监管的缺陷，切实防范系统性风险，加强宏观审慎管理已成为国际金融危机后主要国际组织和经济体金融监管改革一致的政策主张。2009年6月29日，国际清算银行发布年报，呼吁各国及国际社会采取宏观审慎的原则，并建立全球宏观审慎金融监管体系。2009年4月2日，二十国集团峰会宣布成立金融稳定理事会作为全球金融稳定的宏观审慎监管国际组织，在全球层面加强宏观审慎监管的合作与协调。二十国集团于2010年末批准了巴塞尔协议Ⅲ的基本框架，包含了加强宏观审慎管理、增强逆风向调节的诸多进展。

所谓宏观审慎管理，就是为了弥补传统货币政策工具和微观监管在防范系统性风险方面的不足，将金融业作为一个有机整体，以防范和管理跨行业、跨市场和跨经济周期中整个金融体系的风险。宏观审慎管理的主要内容是：既跟踪金融体系在当前经济形势下的运行状况，更关注金融体系在未来经济走势中可能出现的问题；既要保证金融对经济发展的持续促进作用，又要熨平经济周期对金融体系稳定性的影响，达到维护金融稳定、支持经济平衡发展的目标。为实现宏观审慎管理目标，在充分发挥价格型和数量型等传统政策工具作用的同时，需要通过丰富和补充新的工具，将资本金、杠杆率和流动性等传统微观工具的使用纳入宏观审慎管理中，发挥微观监管指标的宏观作用。

三、国家健全金融风险防范、处置机制

健全的金融风险防范、处置机制，对于及时预测、防范和化解金融风险，有效应对金融业突发事件具有重要意义。金融风险防范、处置机制越健全，应对金融风险的效率就越高。

为维护金融安全，我国法律、法规、规章等对建立健全金融风险防范、处置机制作了规定。银行业监督管理法规定，国务院银行业监督管理机构应当建立银行业金融机构监督管理评级体系和风险预警机制，根据银行业金融机构的评级情况和风险状况，确定对其现场检查的频率、范围和需要采取的其他措施。国务院银行业监督管理机构应当会同中国人民银行、国务院财政部门等有关部门建立银行业突发事件处置制度，制定银行业突发事件处置预案，明确处置机构和人员及其职责、处置措施和处置程序，及时、有效地处置银行业突发事件。商业银行法、证券法、保险法分别规定了商业银行、保险公司、证券公司应当建立健全本行业的风险管理和内部控制制度。目前，国务院办公厅和有关部门出台了《国家金融突发事件应急预案》《中国人民银行突发事件应急预案管理办法》《银行业金融机构安全评估办法》《金融机构营业场所、金库安全防护暂行规定》《金融机构计算机信息系统安全保护工作暂行规定》《关于加强保险业突发事件应急管理工作的通知》等。加强和改进金融监管，切实增强金融风险防范能力。

为了进一步健全金融风险防范、处置机制，2012年《国务院关于印发服务业发展“十二五”规划的通知》提出，加强金融市场体系建设，完善现代金融企业制度，强化内部治理和风险管理，维护金融业安全稳健运行；建立健全系统性金融风险防范预警体系、评估体系和处置机制，加强对系统重要性金融机构的监管。2012年《国务院办公厅转发发展改革委等部门关于加快培育国际合作和竞争新优势指导意见的通知》提出，完善风险防范机制，切实保障经济安全；确保金融体系安全；加强宏观审慎管理，研究跨国金融机构及跨境资本流动对我国经济金融产生的影响，制定相关风险评估、风险预警及风险应对方案，提高对跨境资本流动的监测和风险应对能力。2014年国务院《关于进一步促进资本市场健康发展的若干意见》提出，强化风险防范，始终把风险监测、预警和处置贯穿于市场创新发展全过程，牢牢守住不发生系统性、区域性金融风险的底线。

四、加强金融基础设施和基础能力建设

金融基础设施是指金融运行的硬件设施和制度安排，主要包括支付体系、法律环境、公司治理、会计准则、信用环境、反洗钱以及由金融监管、中央银行最后贷款人职能、投资者保护制度组成的金融安全网等。金融市场基础设施是金融市场运行的核心支撑，也是跨机构、跨市场、跨地域、跨国界开展金融活动的主要渠道，金融市场基础设施对于畅通货币政策传导机制、加速社会资金周转、优化社会资源配置、维护金融稳定并促进经济增长具有重要意义。

金融基础设施和基础能力建设对维护金融安全至关重要。金融基础设施越发达、金融基础能力越强，国家的金融体系承受外部冲击的能力就越强。中国人民银行法规定，中国人民银行应当组织或者协助组织银行业金融机构相互之间的清算系统，协调银行业金融机构相互之间的清算事项，提供清算服务。维护支付、清算系统的正常运行。中国人民银行会同国务院银行业监督管理机构制定支付结算规则。商业银行法、证券法、保险法分别规定，设立商业银行、证券公司、保险公司应当具备健全的组织机构和管理制度，有符合要求的营业场所和与业务有关的其他设施。为了加强金融基础设施建设，《征信业管理条例》专章规定“金融信用信息基础数据库”，明确国家设立金融信用信息基础数据库，为防范金融风险、促进金融业发展提供相关信息服务。此外，为防范支付风险，中国人民银行制定了《非金融机构支付服务业务系统检测认证管理规定》《非金融机构支付服务管理办法》《支付结算业务代理办法》等规章。

2013年十八届三中全会决定提出，加强金融基础设施建设，保障金融市场安全高效运行和整体稳定。根据国务院的有关报告，当前加强金融基础设施和基础能力建设主要包括：建立健全我国金融市场基础设施宏观审慎管理框架，继续完善支付系统、证券期货交易结算系统等金融基础设施，建设安全高效的人民币跨境支付系统；推进金融业灾备中心合理布局，强化金融机构内控管理，提高防范网络攻击、应对重大灾难与技术故障的能力，逐步推进金融信息系统和密码应用等核心技术的国产化，建立健全与国际衔接、自主升级、独立可控的金融信息安全标准体系。

五、防范和化解系统性、区域性金融风险，防范和抵御外部金融风险的冲击

金融安全的核心内容是抵御国内外因素对金融体系带来的不利影响，包括对内和对外两个部分。对内主要是维护金融稳定，保障金融体系的稳健、有序运行。对外主要是金融主权独立，防范境外金融风险对国内金融体系的冲击和境外敌对势力对我国金融体系的破坏。因此，国家采取本条规定的上述三项维护金融安全的措施，就是为了规范金融活动行为，保障金融市场秩序，增强预防和化解金融风险能力，牢牢守住不发生系统性、区域性金融风险的底线，防范和抵御外部金融风险的冲击，切实维护国家金融安全。

为了防范和化解系统性金融风险，我国遵守二十国集团峰会和金融稳定理事会承诺，正在制定实施中国版“巴塞尔协议Ⅲ”，确立微观审慎和宏观审慎相结合的金融监管新模式，综合启动动态资本、动态拨备、流动性和杠杆率四大新监管工具，搭建中国金融业新的监管框架。为加强和改进金融监管，增强金融风险防范能力，2013年8月，国务院批准中国人民银行牵头建立金融监管协调部际联席会议制度，对防范化解金融领域重大风险隐患等重大政策事项进行研究、达成共识，健全金融监管协调机制，增强金融监管合力。为了防范和化解重点领域和地区金融风险，组织专门力量加强地方政府性债务核查，指导金融机构做好各级地方融资平台债务管理。督促金融机构加强对产能过剩行业、房地产和钢材等重点风险领域和不良贷款快速上升地区的信用风险排查，做好风险防控预案，同时防止“一刀切”式的抽贷、停贷、压贷造成企业资金链断裂，避免形成新的不良贷款。严厉打击非法集资、非法证券期货等非法金融活动，清理整顿各类违法违规交易场所等。

随着我国金融体系对外开放与融入程度的提高，国际金融市场波动对我国金融安全的影响大为增强，对此必须引起高度重视。我国《外资银行管理条例》等行政法规和规章规定了对外资银行以及金融机构的监督管理。证券法规定，境内企业直接或者间接到境外发行证券或者将其证券在境外上市交易，必须经国务院证券监督管理机构依照国务院的规定批准。为加强外汇管理、促进国际收支平衡提供法律保障，我国还制定了《外汇管理条例》《国家货币出入境管理办法》。要密切关注国际经济特别是金融市场的变化态势，密切关注国内金融市场和资本市场的变化态势，充分估计国际金融危机对我国经济可能产生的不利影响，增强忧患意识，积极应对挑战。要加强我国金融机构风险的预防预警监测，做好金融突发事件应对预案，冷静观察，提前做好有效的应对准备。最重要的是要把我国自己的事情办好，加强和完善我国金融体系建设，提高自身抵御金融风险和危机的能力。

第二十一条 国家合理利用和保护资源能源，有效管控战略资源能源的开发，加强战略资源能源储备，完善资源能源运输战略通道建设和安全保护措施，加强国际资源能源合作，全面提升应急保障能力，保障经济社会发展所需的资源能源持续、可靠和有效供给。

【释义】 本条是关于维护资源能源安全任务的规定。

一、关于资源能源安全

资源能源安全是一个国家或地区可以持续、稳定、及时、足量和经济地获取所需自然资源和能源的状态。资源安全分为战略性资源安全和非战略性资源安全；又可分为水资源安全、土地资源安全、矿产资源安全、生物资源安全、海洋资源安全、环境资源安全等。广义上的资源安全也包括能源安全，但是考虑到目前能源在国家发展建设中的重要地位，本法将资源与能源并列为资源能源安全。

资源能源安全在国家安全中占有基础地位，是人民群众和整个国家生存与发展的不可或缺的物质基础。资源能源安全距离人们日常生活很近，国际和国内燃油价格的变化、耕地面积持续减少和质量不断下降，都可以归结为资源能源安全方面出现了问题。资源能源安全还是非传统安全的重要方面，并与环境安全、生态安全、粮食安全及经济安全有着密切联系。特别是从能源看，目前我国能源安全面临着国际、国内两方面的威胁。从国际看，全球气候变化、国际金融危机、欧洲主权债务危机、地缘政治等因素对国际能源形势产生重要影响，世界能源市场更加复杂多变，不稳定性和不确定性进一步增加。从国内看，能源发展的长期矛盾和短期问题相互交织，国内因素与国际因素互相影响，资源和环境约束进一步加剧，节能减排形势严峻，能源资源对外依存度快速攀升，能源控总量、调结构、保安全面临全新的挑战。

本条关于资源能源安全的规定，强调要统筹国内国外资源能源，加强境外油气供应保障和油气等储备应急能力建设，保持较高国内资源能源自给能力，保障经济社会发展的自然资源及资源性产品处于持续、可靠、有效供给的状态。本条要求总体上要合理利用和保护资源能源，保障经济社会发展所需的资源能源持续、可靠和有效供给，并从开发、储备、运输、应急保障和国际合作五个方面提出了具体要求。

二、有效管控战略资源能源开发

维护资源能源安全应当开源与节流并举，其中我国宪法明确规定，矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有，国家保障自然资源的合理利用，禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。资源能源安全从源头看，就是在开发上要以我为主，加大国内资源能源勘探开发，减少对外依存度。国务院颁布的能源发展“十二五”规划明确提出能源发展的基本原则之一就是“坚持立足国内”，立足国内资源优势和发展基础，着力增强能源供给保障能力，完善能源储备应急体系，合理控制对外依存度，提高能源安全保障水平。

为了有效管控战略资源能源的开发，我国一些法律法规对资源能源开发的规划、计划提出了明确要求。例如，煤炭法明确规定国家对煤炭开发实行统一规划、合理布局、综合利用的方针。根据煤炭法规定，国务院煤炭管理部门根据全国矿产资源勘查规划编制全国煤炭资源勘查规划，根据全国矿产资源规划规定的煤炭资源，组织编制和实施煤炭生产开发规划。省、自治区、直辖市人民政府煤炭管理部门根据全国矿产资源规划规定的煤炭资源，组织编制和实施本地区煤炭生产开发规划，并报国务院煤炭管理部门备案。煤炭生产开发规划应当根据国民经济和社会发展的需要制定，并纳入国民经济和社会发展计划。森林法规定对森林实行限额采伐。根据森林法规定，国家根据用材林的消耗量低于生长量的原则，严格控制森林年采伐量。国家所有的森林和林木以国有林业企业事业单位、农场、厂矿为单位，集体所有的森林和林木、个人所有的林木以县为单位，制定年采伐限额，由省、自治区、直辖市林业主管部门汇总，经同级人民政府审核后，报国务院批准。国家制定统一的年度木材生产计划。年度木材生产计划不得超过批准的年采伐限额。

此外，国家开发资源能源还要坚持多元发展的原则。着力提高清洁低碳化石能源和非化石能源比重，大力推进煤炭高效清洁利用，科学实施传统能源替代，加快优化能源生产和消费结构。可再生能源法明确规定，国家将可再生能源的开发利用列为能源发展的优先领域，通过制定可再生能源开发利用总量目标和采取相应措施，推动可再生能源市场的建立和发展。同时，该法还对可再生能源的资源调查与发展规划、产业指导与技术支持、推广与应用、价格管理与费用补偿、经济激励与监督措施等方面作了规定。

三、加强战略资源能源储备

实行战略资源储备和能源储备，是确保资源能源安全，保障突发情况下资源能源有效应急供给的重要措施。我国国民经济和社会发展第十个五年计划中就明确提出，要完善国家战略资源储备制度。能源发展“十二五”规划中提出要完善能源储备应急体系。我国的战略资源能源储备实行实物储备和资源地、能源地储备相结合的方式。例如，能源发展“十二五”规划提出，优化储备布局和结构，建成国家石油储备基地二期工程，启动三期工程，加快华北、西北、西南及东南沿海地区天然气地下储气库和液化天然气储备库建设；加快在沿海、沿江港口及华东、华中、西南等地区建设国家煤炭应急储备，鼓励重点厂矿企业提高仓储能力等，这些要求主要就侧重于实物储备。而对于有一些战略性的资源能源，也可以实行资源地、能源地储备。例如，国务院关于促进稀土行业持续健康发展的若干意见提出，按照国家储备与企业（商业）储备、实物储备和资源（地）储备相结合的方式，建立稀土战略储备。统筹规划南方离子型稀土和北方轻稀土资源的开采，划定一批国家规划矿区作为战略资源储备地。对列入国家储备的资源地，由当地政府负责监管和保护，未经国家批准不得开采。

四、完善资源能源运输战略通道建设和安全保护措施

资源能源运输的战略通道既包括海外资源能源进口的战略通道，也包括国内不同地区之间资源能源运输调配的通道。从运输的形式看，现代五大交通运输方式包括铁路运输、公路运输、水路运输、航空运输和管道运输，涵盖了油气管线、输电骨干网络、大型码头、专线铁路等。

根据能源发展“十二五”规划要求，“十二五”期间，我国预计新增原油管道8400公里，新增成品油管道2.1万公里，成品油年输送能力新增1.9亿吨；新增天然气管道4.4万公里；沿海液化天然气年接收能力新增5000万吨以上。加快西北（中哈）、东北（中俄）和西南（中缅）三大陆路原油进口通道建设，加强配套干线管道建设；适应海运原油进口需要，加强沿海大型原油接卸码头及陆上配套管道建设。加强西北、东北成品油外输管道建设，完善华北、华东、华南、华中和西南等主要消费地区的区域管网。加快建设西北（中国－中亚）、东北（中俄）、西南（中缅）和海上四大进口通道，形成以西气东输、川气东送、陕京输气管道为大动脉，连接主要生产区、消费区和储气库的骨干管网。坚持输煤输电并举，逐步提高输电比重。结合大型能源基地建设，采用特高压等大容量、高效率、远距离先进输电技术，稳步推进西南能源基地向华东、华中地区和广东省输电通道，鄂尔多斯盆地、山西、锡林郭勒盟能源基地向华北、华中、华东地区输电通道。加快既有铁路干线扩能改造和新建铁路煤运通道建设，提高煤炭跨区运输能力。

为了保护石油、天然气管道，保障石油、天然气输送安全，维护国家能源安全和公共安全，全国人大常委会于2010年制定了石油天然气管道保护法。为了有效地保护管道及其运行安全，规定了四类保护措施：一是为了保障管道建成后的安全运行，及时、有效地防范和处理管道事故，管道企业对运行的管道进行巡护、维修、检测的制度。二是规定禁止各类直接危害管道的行为。三是根据各类行为对管道的危害程度，以及发生管道事故可能对沿线地区公共安全造成的影响，分别规定了管道中心线两侧不同地域范围内，禁止从事的危害管道的行为。根据管道安全保护的技术要求，分别规定了不同的保护距离。四是为了在保护管道的同时，尽可能减少对沿线地区正常经济社会活动的影响，对保护距离内可能危害管道的行为没有完全禁止，而是规定有关批准程序。此外，电力法关于电力设施的保护也包括对电力线路设施及其有关辅助设施的保护。

五、加强国际资源能源合作

中国的发展离不开世界，世界的繁荣需要中国。随着全球化的不断深入，我国在资源能源发展方面与世界联系日益紧密。我国的资源能源发展，不仅保障了本国经济社会发展，也为维护世界资源能源安全和保持全球市场稳定作出了贡献。世界一体化进程也决定了我国能源资源的使用离不开国际合作，立足自身供给，开展国际合作，是保证国家资源能源安全的两个方面。2008年6月22日，习近平同志在国际能源会议上讲话中提出，能源问题是全球性问题。促进世界能源供求平衡、维护世界能源安全，是世界各国共同面临的紧迫任务。为保障全球能源安全，国际社会应该树立和落实互利合作、多元发展、协同保障的新能源安全观，建立清洁、经济、安全可靠的世界能源供应体系。

在双边合作方面，我国与美国、欧盟、日本、俄罗斯、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、巴西、阿根廷、委内瑞拉等国家和地区建立了能源对话与合作机制，在油气、煤炭、电力、可再生能源、科技装备和能源政策等领域加强对话、交流与合作。在多边合作方面，我国是亚太经济合作组织能源工作组、二十国集团、上海合作组织、世界能源理事会、国际能源论坛等组织和机制的正式成员或重要参与方，是能源宪章的观察员国，与国际能源署、石油输出国组织等机构保持着密切联系。

目前加强国际资源能源合作主要涵盖四种形式：“走出去”、“引进来”、国际贸易和完善国际合作支持体系。一是，着眼于增强全球油气供应能力，发挥我国市场和技术优势，深入开展与能源资源国务实合作。继续加强海外油气资源合作开发。积极推进炼化及储运业务合作。支持优势能源企业参与境外煤炭资源开发，开展境外电力合作。依托境外能源项目合作，带动能源装备及工程服务“走出去”。二是，根据《外商投资产业指导目录》《中西部地区外商投资优势产业目录》等政策文件，我国鼓励外商以合作的方式，进行石油天然气勘探开发，开展页岩气、煤层气等非常规油气资源勘探开发。鼓励投资建设新能源电站、以发电为主的水电站和采用洁净燃烧技术的电站，以及中方控股的核电站。鼓励跨国能源公司在华设立研发中心。三是，优化资源能源贸易结构，推进资源能源贸易主体、贸易方式、贸易渠道等多元化。四是，完善国际合作支持体系。积极参与全球能源治理，充分利用国际能源多边和双边合作机制，加强能源安全、节能减排、气候变化、清洁能源开发等方面的交流对话，推动建立公平、合理的全球能源新秩序，协同保障能源安全。

六、全面提升应急保障能力

根据本条规定要求，有关部门应当进一步健全资源能源应急组织系统，明确政府及各类社会主体的应急责任和义务。按照统一领导、分级负责、分类实施、协同保障的原则，完善应急保障预案，依法采取资源能源生产运输紧急调度、储备动用和价格干预等措施。加强系统演练，提高全社会资源能源安全应急意识和能力。

第二十二条 国家健全粮食安全保障体系，保护和提高粮食综合生产能力，完善粮食储备制度、流通体系和市场调控机制，健全粮食安全预警制度，保障粮食供给和质量安全。

【释义】 本条是关于维护粮食安全任务的规定。

一、党和政府高度重视粮食安全

“洪范八政，食为政首”。粮食安全是实现我国经济发展、社会稳定和国家安全的重要基础。党和国家历来高度重视粮食安全，始终把饭碗牢牢端在自己手上作为治国理政长期坚持的基本方针。在新中国成立初期即开始大力发展农业生产，实行战略粮油储备。近年来，在工业化和城镇化进程加快、耕地面积逐年减少、居民消费水平日益提高的情况下，实现了粮食产量的稳定增长，保证了居民食物消费和经济社会发展对粮食的基本需求。当前我国粮食安全形势总体是好的，粮食综合生产能力稳步提高，食物供给日益丰富，供需基本平衡。但我国人口众多，对粮食的需求量大，粮食安全的基础比较脆弱。从今后发展趋势看，随着工业化、城镇化的发展以及人口增加和人民生活水平提高，粮食消费需求将呈刚性增长，而耕地减少、水资源短缺、气候变化等对粮食生产的约束日益突出。我国粮食的供需将长期处于紧平衡状态，保障粮食安全面临严峻挑战。进入新世纪后，党和国家更是从战略全局高度重视粮食安全，2015年中共中央、国务院印发《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》，连续12年在“中央一号文件”中聚焦“三农”问题，其中最重要的是粮食安全，也就是既要保证粮食有效供给，又要保证粮食质量安全。通过长期制度建设，我国的农业法和土地管理法等法律、粮食流通管理条例等行政法规以及一系列中央文件对保障粮食安全的制度、机制和措施作出了规定；同时，适应国家粮食安全新形势和加快农业现代化建设需要不断调整完善。

二、健全国家粮食安全保障体系

国家粮食安全保障体系是保障粮食安全的系统工程，它包括了保障粮食安全的目标、任务和制度、机制与措施。2007年“中央一号文件”《中共中央、国务院关于积极发展现代农业扎实推进社会主义新农村建设的若干意见》提出，继续坚持立足国内保障粮食基本自给的方针，逐步构建供给稳定、调控有力、运转高效的粮食安全保障体系。2008年国务院关于印发《国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020年）》的通知提出，保障粮食安全，坚持立足于基本靠国内保障粮食供给，加大政策和投入支持力度，严格保护耕地，依靠科学技术进步，着力提高粮食综合生产能力、完善粮食流通体系、加强粮食宏观调控，构建适应社会主义市场经济发展要求和符合我国国情的粮食安全保障体系。

2014年1月19日，中共中央、国务院《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》中明确提出“完善国家粮食安全保障体系”包括五个方面：（1）构建新形势下的国家粮食安全战略。一是，实施以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。二是，严守耕地保护红线，划定永久基本农田，不断提升农业综合生产能力。三是，积极地利用国际农产品市场和农业资源，有效调剂和补充国内粮食供给。四是，在重视粮食数量的同时，更加注重品质和质量安全。五是，建立健全粮食安全省长责任制，明确中央和地方的粮食安全责任与分工。六是，增强全社会节粮意识，在生产流通消费全程推广节粮减损设施和技术。（2）完善粮食等重要农产品价格形成机制，逐步建立农产品目标价格制度。（3）健全农产品市场调控制度，保障重要农产品市场基本稳定，完善中央储备粮管理体制。（4）合理利用国际农产品市场。（5）强化农产品质量和食品安全监管。

2014年国务院印发《国务院关于建立健全粮食安全省长责任制的若干意见》指出，为加快构建国家粮食安全保障体系，进一步明确地方政府维护国家粮食安全的责任，要求各省（区、市）人民政府必须切实承担起保障本地区粮食安全的主体责任，全面加强粮食生产、储备和流通能力建设，包括：（1）巩固和提高粮食生产能力；（2）管好地方粮食储备，确保储备粮数量充足、结构合理、质量良好、调用高效；（3）加强粮食流通能力建设；（4）完善区域粮食市场调控机制，维护粮食市场稳定；（5）健全粮食质量安全保障体系，落实监管责任；等等。

三、保护和提高粮食综合生产能力

保证粮食的可供应数量是国家粮食安全的物质基础，核心是保护和提高粮食综合生产能力。为此，农业法“粮食安全”专章第一条即第三十一条规定，“国家采取措施保护和提高粮食综合生产能力，稳步提高粮食生产水平，保障粮食安全。”2015年“中央一号文件”也把“不断增强粮食生产能力”作为第一个问题突出加以强调。保护和提高粮食综合生产能力要靠国家采取一系列措施加以支撑。主要包括：

一是落实最严格的耕地保护制度。粮食安全的根基在耕地。农业法规定，“国家建立耕地保护制度，对基本农田依法实行特殊保护。”土地管理法规定，“国家保护耕地，严格控制耕地转为非耕地”，“国家实行基本农田保护制度”。坚决守住耕地红线。落实最严格的耕地保护制度。确保全国耕地保有量不低于18亿亩，基本农田保有量不低于15.6亿亩。

二是其他制度举措。包括农业法规定的国家在政策、资金、技术等方面对粮食主产区给予重点扶持，建设稳定的商品粮生产基地，改善粮食收贮及加工设施，提高粮食主产区的粮食生产、加工水平和经济效益；对部分粮食品种实行保护价制度等。还包括政策文件提出的，如（1）加强耕地质量建设，采取综合措施提高耕地基础地力，提升产出能力；（2）严格控制非农建设占用耕地，实行耕地补偿制度；（3）加强农田水利建设，加快建设高标准农田；（4）提高粮食生产科技水平；（5）切实抓好防灾减灾，有效减轻灾害损失；（6）建立新型粮食生产经营体系；（6）增强粮食可持续生产能力；（7）落实和完善粮食扶持政策，抓好粮食收购，努力提高种粮比较收益，切实保护种粮积极性；等等。

四、建立健全和落实粮食储备制度

“手中有粮，心里不慌”。粮食储备制度是粮食安全保障体系的重要组成部分，在稳定市场、备荒、恤农等方面发挥了重要作用。农业法规定，国务院应当制定粮食安全保障目标与粮食储备数量指标，并根据需要组织有关主管部门进行耕地、粮食库存情况的核查。国家对粮食实行中央和地方分级储备调节制度，建设仓储运输体系。承担国家粮食储备任务的企业应当按照国家规定保证储备粮的数量和质量。

上世纪九十年代我国建立了国家专项粮食储备制度。国务院明确提出，建立和健全粮食储备制度，逐步建立起一套粮食储备体系。要求加快完善中央和地方两级粮食储备体系，建立健全储备粮管理制度；中央储备粮实行垂直管理体制；各地区建立省级粮食储备；建立健全储备粮管理的各项制度。2004年粮食流通条例明确规定，国家实行中央和地方分级粮食储备制度。粮食储备用于调节粮食供求，稳定粮食市场，以及应对重大自然灾害或者其他突发事件等情况。目前，我国实行的粮食储备制度，包括中央战略专项储备与调节周转储备相结合、中央储备与地方储备相结合、国家（政府）储备和社会储备相结合制度。

实行粮食储备是法律法规确立的一项重要制度。农业法、粮食流通管理条例、中央储备粮管理条例和有关政策文件等规定：（1）国家对粮食实行中央和地方分级储备调节制度，建设仓储运输体系；承担国家粮食储备任务的企业应当按照国家规定保证储备粮的数量和质量。（2）国家建立粮食风险基金，用于支持粮食储备、稳定粮食市场和保护农民利益。（3）建立中央储备粮吞吐、轮换机制。（4）销区地方储备粮轮换与产区粮食收购紧密衔接的工作机制。（5）储备粮监管制度。（6）国有粮食仓储物流设施保护制度等制度机制。

严格落实和不断完善粮食储备制度是国家粮食宏观调控的重要手段。在近些年中央文件中，多次对此提出要求。一是，完善中央储备粮管理体制，鼓励符合条件的多元市场主体参与大宗农产品政策性收储。科学确定重要农产品储备功能和规模，强化地方尤其是主销区的储备责任，优化区域布局和品种结构。二是，明确粮食安全省长责任制的一项重要职责就是“管好地方粮食储备”，要求切实落实地方粮食储备。严格按照国家有关部门确定的储备规模和完成时限，抓紧充实地方粮食储备。进一步优化储备布局和品种结构，落实储备费用和利息补贴资金，完善轮换管理和库存监管机制。定期将地方粮食储备品种、数量和布局等信息报送国家有关部门。创新地方粮食储备机制。探索建立政府储备和社会储备相结合的分梯级粮食储备新机制。建立地方和中央粮食储备协调机制，充分发挥调控市场、稳定粮价的协同效应。三是，根据加快农业现代化建设需要，提出加快千亿斤粮食新建仓容建设进度，尽快形成中央和地方职责分工明确的粮食收储机制，提高粮食收储保障能力；继续实施农户科学储粮工程。

五、完善粮食流通体系和市场调控机制

“谷贱伤农、粮贵伤民”。加强粮食流通体系和市场调控机制建设，对于保护和提高农民粮食生产积极性，稳定粮食市场价格和供应至关重要。

从2004年，我国全面放开粮食收购市场和价格，积极稳妥推进粮食流通体制改革。2008年国务院关于下发《国家粮食安全中长期规划纲要（2008—2020年）》的通知后，在继续深化粮食流通体制改革，健全粮食市场体系，加强粮食物流体系建设等方面取得新进展。目前粮食购销市场化和市场主体多元化的格局基本实现，以市场供求为基础的粮食价格形成机制逐步建立，统一、开放、竞争、有序的粮食市场体系基本形成。

在市场经济条件下，要确保粮食供应和价格基本稳定，加强和改善宏观调控至关重要。农业法、粮食流通管理条例和有关政策文件，对宏观调控的目标、手段，粮食储备制度，粮食风险基金制度，粮食市场供求形势的监测和预警分析以及信息发布制度等，作了规定。主要包括：国家采取储备粮吞吐、委托收购、粮食进出口等多种经济手段和价格干预等必要的行政手段，加强对粮食市场的调控，保持全国粮食供求总量基本平衡和价格基本稳定。国务院和地方人民政府建立健全粮食风险基金制度。粮食风险基金主要用于对种粮农民直接补贴、支持粮食储备、稳定粮食市场等。当粮食供求关系发生重大变化时，为保障市场供应、保护种粮农民利益，必要时可由国务院决定对短缺的重点粮食品种在粮食主产区实行最低收购价格。当粮食价格显著上涨或者有可能显著上涨时，国务院和省、自治区、直辖市人民政府可以按照价格法的规定，采取价格干预措施。国家鼓励粮食主产区和主销区以多种形式建立稳定的产销关系，鼓励建立产销一体化的粮食经营企业，发展订单农业，在执行最低收购价格时国家给予必要的经济优惠，并在粮食运输方面给予优先安排。在重大自然灾害、重大疫情或者其他突发事件引起粮食市场供求异常波动时，国家实施粮食应急机制。

六、建立健全和落实粮食安全预警制度

粮食是关系国计民生的特殊商品，建立应对突发事件等引起粮食市场供求异常波动的应急机制，十分必要。

早在2004年粮食流通管理条例中就规定了国家建立突发事件的粮食应急体系：国务院发展改革部门及国家粮食行政管理部门会同国务院有关部门制定全国的粮食应急预案，报请国务院批准。省、自治区、直辖市人民政府根据本地区的实际情况，制定本行政区域的粮食应急预案。启动全国的粮食应急预案，由国务院发展改革部门及国家粮食行政管理部门提出建议，报国务院批准后实施。启动省、自治区、直辖市的粮食应急预案，由省、自治区、直辖市发展改革部门及粮食行政管理部门提出建议，报本级人民政府决定，并向国务院报告。粮食应急预案启动后，所有粮食经营者必须按国家要求承担应急任务，服从国家的统一安排和调度，保证应急工作的需要。中发〔2007〕1号文件提出，加强对粮食生产、消费、库存及进出口的监测和调控，建立和完善粮食安全预警系统，维护国内粮食市场稳定。农业法修订时，将粮食安全预警法制化，其第三十四条规定，国家建立粮食安全预警制度，采取措施保障粮食供给；国务院应当制定粮食安全保障目标与粮食储备数量指标，并根据需要组织有关主管部门进行耕地、粮食库存情况的核查。

目前，国家制定了应对粮食安全的应急预案，对粮食应急作了制度性规定。

七、保障粮食质量安全

提高粮食等农产品质量，保障农产品质量安全，是提高我国人民生活质量和增强农产品国际竞争力的需要，也是维护国家粮食安全和社会稳定的需要。

农业法对粮食等农产品质量安全作了规定，包括：（1）国家采取措施提高农产品的品质和质量，建立健全农产品质量标准体系和质量检验检测监督体系，制定保障消费安全和保护生态环境的农产品强制性标准，禁止生产经营不符合强制性标准的农产品；（2）国家支持建立健全优质农产品认证和标志制度；（3）建立健全农产品加工制品质量标准，加强对农产品加工过程的质量安全管理和监督，保障食品安全；（4）健全动植物防疫、检疫体系，加强监测、预警和防治，建立重大疫情和病虫害的快速扑灭机制，建设无规定动物疫病区，实施植物保护工程；（5）采取措施保护农业生态环境，防止农业生产过程对农产品的污染；（6）建立健全农业生产资料安全使用制度。农产品质量安全法对农产品质量安全标准、产地、生产、包装和标识以及农产品质量监督检查等作了规定，明确了国家建立健全农产品质量安全标准体系。

保障粮食质量安全，关乎人民群众的身体健康，关系社会稳定大局，党和国家十分重视，提出了一系列举措要求，包括：（1）健全粮食质量安全保障体系。完善粮食质量安全标准体系，实行从田间到餐桌的全过程监管制度；加强监测预警，严防发生区域性、系统性粮食质量安全风险；加强对农药残留、重金属、真菌毒素超标粮食的管控，建立超标粮食处置长效机制，禁止不符合食品安全标准的粮食进入口粮市场；健全粮食产地准出制度和质量标识制度。（2）落实粮食质量安全监管责任。严格实行粮食质量安全监管责任制和责任追究制度；加强基层粮食质量安全监管；深入开展粮食质量安全治理整顿，完善不合格粮食处理和有关责任者处罚机制。（3）加强源头治理。采取划定粮食生产禁止区等措施，从源头上防治粮食污染；健全化肥、农药等农业投入品监督管理制度；建立耕地土壤环境监测网络，有效解决耕地面源污染问题。

第二十三条 国家坚持社会主义先进文化前进方向，继承和弘扬中华民族优秀传统文化，培育和践行社会主义核心价值观，防范和抵制不良文化的影响，掌握意识形态领域主导权，增强文化整体实力和竞争力。

【释义】 本条是关于维护文化安全任务的规定。

清代著名学者龚自珍曾讲过：“欲要亡其国，必先灭其史。欲灭其族，必先灭其文化。”文化是民族的血脉，是人民的精神家园。文化安全是国家安全的重要组成部分。学界认为，维护文化安全，主要包括国家的文化主权和文化尊严不受侵犯，文化传统和文化选择得到尊重，与经济基础和社会政治制度相适应的意识形态占据主导地位。

一、维护国家文化安全的重要性

改革开放特别是党的十六大以来，我们党始终把文化建设放在党和国家全局工作重要战略地位，采取了一系列举措，推动了社会主义文化大发展大繁荣。同时，我们党也清醒地认识到，随着文化在综合国力竞争中的地位日益凸显，必须高度重视国家的文化安全。党的十六大报告提出要“确保国家的文化安全”。十六届四中全会《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》、十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》都把确保文化安全与确保政治安全、经济安全、信息安全并列为国家要确保的四大安全。十七届六中全会作出《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》，明确指出“维护国家文化安全任务更加艰巨”，并在这个决定中，对文化大发展大繁荣作了一系列部署。党的十八届三中全会作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，再次强调要“切实维护国家文化安全”。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会议上讲话，提出“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”，把文化安全与政治安全、经济安全、军事安全等并列作为列明的11个安全领域。

现行有关文化的法律法规规章都与国家文化安全有关，主要有文物保护法、著作权法、非物质文化遗产法以及一系列教育法等；广播电视管理条例、出版管理条例、音像制品管理条例、互联网信息服务管理办法、互联网文化管理暂行规定等行政法规和部门规章等。

根据上述规范性文件，我国维护文化安全，禁止在文化产品、文化传播中有下列情形：一是反对宪法确定的基本原则的；二是危害国家统一、主权和领土完整的；三是泄露国家秘密、危害国家安全或者损害国家荣誉和利益的；四是煽动民族仇恨、民族歧视，破坏民族团结，或者侵害民族风俗、习惯的；五是宣扬邪教、迷信的；六是扰乱社会秩序，破坏社会稳定的；七是宣扬淫秽、赌博、暴力或者教唆犯罪的；八是侮辱或者诽谤他人，侵害他人合法权益的；九是危害社会公德或者民族优秀文化传统的；十是有法律、行政法规和国家规定禁止的其他内容的。

二、坚持社会主义先进文化前进方向

社会主义先进文化前进方向，讲的是文化发展繁荣为了谁、怎样做。十七届六中全会决定指出，以科学发展为主题，以建设社会主义核心价值体系为根本任务，以满足人民精神文化需求为出发点和落脚点，以改革创新为动力，发展面向现代化、面向世界、面向未来的，民族的科学的大众的社会主义文化；坚持为人民服务、为社会主义服务，坚持百花齐放、百家争鸣，坚持继承和创新相统一，弘扬主旋律、提倡多样化，以科学的理论武装人，以正确的舆论引导人，以高尚的精神塑造人，以优秀的作品鼓舞人，在全社会形成积极向上的精神追求和健康文明的生活方式。

坚持中国特色社会主义文化发展道路与坚持社会主义先进文化前进方向是统一体。十七届六中全会决定是在讲到“坚持中国特色社会主义文化发展道路，努力建设社会主义文化强国”中讲到“坚持社会主义先进文化前进方向”。十八届三中全会则将两者并列相提，明确提出“建设社会主义文化强国，增强国家文化软实力，必须坚持社会主义先进文化前进方向，坚持中国特色社会主义文化发展道路”。

三、继承和弘扬中华民族优秀传统文化

继承和弘扬中国优秀传统文化，大力发展社会主义先进文化，不断增强中华文化国际影响力。

中华文化，是对我国五千年文明发展历程中形成的文化的整体概括，它既包括中华优秀传统文化，又包括中国先进文化即社会主义先进文化。十七届六中全会决定指出，“在我国五千多年文明发展历程中，各族人民紧密团结、自强不息，共同创造出源远流长、博大精深的中华文化”，“中国共产党从成立之日起，就既是中华优秀传统文化的忠实传承者和弘扬者，又是中国先进文化的积极倡导者和发展者。”

优秀传统文化凝聚着中华民族自强不息的精神追求和历久弥新的精神财富，是发展社会主义先进文化的深厚基础，是建设中华民族共有精神家园的重要支撑。要全面认识祖国传统文化，取其精华、去其糟粕，古为今用、推陈出新，坚持保护利用、普及弘扬并重，加强对优秀传统文化思想价值的挖掘和阐发，维护民族文化基本元素，使优秀传统文化成为新时代鼓舞人民前进的精神力量。加强文化典籍整理和出版工作，推进文化典籍资源数字化。加强国家重大文化和自然遗产地、重点文物保护单位、历史文化名城名镇名村保护建设，抓好非物质文化遗产保护传承。深入挖掘民族传统节日文化内涵，广泛开展优秀传统文化教育普及活动。发挥国民教育在文化传承创新中的基础性作用，增加优秀传统文化课程内容，加强优秀传统文化教学研究基地建设。大力推广和规范使用国家通用语言文字，科学保护各民族语言文字。繁荣发展少数民族文化事业，开展少数民族特色文化保护工作，加强少数民族语言文字党报党刊、广播影视节目、出版物等译制播出出版。加强同香港、澳门的文化交流合作，加强同台湾的各种形式文化交流，共同弘扬中华优秀传统文化。

四、培育和践行社会主义核心价值观

社会主义核心价值观是社会主义核心价值体系的内核，体现社会主义核心价值体系的根本性质和基本特征，反映社会主义核心价值体系的丰富内涵和实践要求，是社会主义核心价值体系的高度凝练和集中表达。正式在中央文件中明确其基本内容是党的十八大报告。十八大报告提出：“倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观。”2013年12月11日，《中共中央办公厅印发〈关于培育和践行社会主义核心价值观的意见〉的通知》指出，富强、民主、文明、和谐是国家层面的价值目标，自由、平等、公正、法治是社会层面的价值取向，爱国、敬业、诚信、友善是公民个人层面的价值准则。面对世界范围内思想文化交流交融交锋形势下价值观较量的新态势，面对改革开放和发展社会主义市场经济条件下思想意识多元多样多变的新特点，积极培育和践行社会主义核心价值观，对于巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位、巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础，对于促进人的全面发展，引领社会全面进步，对于集聚全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的正能量，具有重要意义。

培育和践行社会主义核心价值观，要注重宣传教育、示范引领、实践养成相统一，注重政策保障、制度规范、法律约束相衔接，使社会主义核心价值观融入人们生产生活和精神世界。（1）把培育和践行社会主义核心价值观融入国民教育全过程，把社会主义核心价值观纳入国民教育总体规划，拓展青少年培育和践行社会主义核心价值观的有效途径，注重发挥社会实践的养成作用，建设高素质的教师队伍；（2）把培育和践行社会主义核心价值观落实到经济发展实践和社会治理中，确立经济发展目标和发展规划，出台经济社会政策和重大改革措施，开展各项生产经营活动，要遵循社会主义核心价值观，把社会主义核心价值观贯彻到依法治国、依法执政、依法行政实践中，把践行社会主义核心价值观作为社会治理的重要内容；（3）加强社会主义核心价值观宣传教育，用社会主义核心价值观引领社会思潮，新闻媒体要发挥传播社会主流价值的主渠道作用，建设社会主义核心价值观的网上传播阵地，发挥精神文化产品育人化人的重要功能；（4）开展涵养社会主义核心价值观的实践活动，广泛开展道德实践活动，深化学雷锋志愿服务活动，深化群众性精神文明创建活动，发挥优秀传统文化怡情养志、涵育文明的重要作用，发挥重要节庆日传播社会主流价值的独特优势，运用公益广告传播社会主流价值、引领文明风尚；（5）加强对培育和践行社会主义核心价值观的组织领导，各级党委和政府要充分认识培育和践行社会主义核心价值观的重要性，把这项任务摆上重要位置，切实负起政治责任和领导责任，党员、干部要作培育和践行社会主义核心价值观的模范，坚持全党动手，全社会参与，将任务落实到基层。

五、防范和抵制不良文化的影响

近年来，我国加大了文化建设力度，中华民族优秀传统文化得到继承和弘扬，社会主义先进文化得到繁荣和发展，国家文化安全总体态势良好。但也要看到，一些不良文化也在侵蚀我国社会主义先进文化和民族优秀文化，如宣扬暴力、恐怖、分裂、色情甚至侵蚀政权、危害制度的不良文化，如果国家不采取措施加以防范和制止、任由其泛滥，就会对我国文化安全构成严重威胁。即使在西方国家，对这些不良文化也不会听之任之。文化安全状况是显示整个国家安全状况的重要标志。

中国防范和抵御不良文化渗透并非文化锁国，更不是限制言论自由。中华文化具有包容和开放的特点，也将与其他文化展开平等、多元的对话，让中华民族绵延数千年的文明为人类文明的丰富多彩贡献力量。中国政府将一如既往地欢迎和支持外国机构和个人来华开展交流合作，并愿为增进中国同世界各国人文交流提供便利和协助。

六、掌握意识形态领域主导权

坚持和巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位。我们党始终坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位。长期以来，我国同敌对势力在意识形态领域的斗争从未停止过。十六届四中全会在加强党的执政能力建设中鲜明地提出“坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，不断提高建设社会主义先进文化的能力”。这次全会上除了对加强马克思主义理论研究和建设作出系列重大部署外，还鲜明地提出要“抵制各种否定马克思主义的错误观点”。十六届六中全会又再次强调“必须坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，牢牢把握社会主义先进文化的前进方向”，“坚持用马克思主义中国化的最新成果武装全党、教育人民”，并将马克思主义指导思想纳入社会主义核心价值体系，作为四项内容的首要内容。十六届六中全会决定系统地阐述了“坚持马克思主义指导地位”的一些重点任务，如要毫不动摇地坚持马克思主义基本原理，紧密结合中国实际、时代特征、人民愿望，用发展着的马克思主义指导新的实践；坚持不懈地用中国特色社会主义理论体系武装全党、教育人民等。十八届三中全会决定，对推进文化体制机制创新也提出要求，明确“建设社会主义文化强国，增强国家文化软实力，必须坚持社会主义先进文化前进方向，坚持中国特色社会主义文化发展道路，培育和践行社会主义核心价值观，巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础”。

加强意识形态领域和文化领域管理。（1）牢牢把握舆论导向，正确引导社会舆论。（2）加强和改进思想政治工作。消除封建主义残余影响，抵御资本主义腐朽思想文化的侵蚀。（3）加强网络社会管理，推进网络依法规范有序运行。（4）开展“打黄扫非”，抵制低俗现象。（5）加快建立法律规范、行政监管、行业自律、技术保障相结合的管理体制。

七、增强文化整体实力和竞争力

文化在综合国力竞争中的地位和作用更加凸显，维护国家文化安全任务更加艰巨，增强国家文化整体实力、竞争力和国际影响力要求更加紧迫，要不断解放和发展文化生产力，提高文化开放水平，推动中华文化走向世界，积极吸收各国优秀文明成果，切实维护国家文化安全。

要实施文化走出去战略，不断增强中华文化国际影响力，推动中华文化走向世界，积极吸收各国优秀文明成果，切实维护国家文化安全。开展多渠道多形式多层次对外文化交流，广泛参与世界文明对话，促进文化相互借鉴，增强中华文化在世界上的感召力和影响力。创新对外宣传方式方法，增强国际话语权，妥善回应外部关切，增进国际社会对我国基本国情、价值观念、发展道路、内外政策的了解和认识，展现我国文明、民主、开放、进步的形象。实施文化走出去工程，完善支持文化产品和服务走出去政策措施，支持重点主流媒体在海外设立分支机构，培育一批具有国际竞争力的外向型文化企业和中介机构，完善译制、推介、咨询等方面扶持机制，开拓国际文化市场。加强海外中国文化中心和孔子学院建设，鼓励代表国家水平的各类学术团体、艺术机构在相应国际组织中发挥建设性作用，组织对外翻译优秀学术成果和文化精品。构建人文交流机制，把政府交流和民间交流结合起来，发挥非公有制文化企业、文化非营利机构在对外文化交流中的作用，支持海外侨胞积极开展中外人文交流。建立面向外国青年的文化交流机制，设立中华文化国际传播贡献奖和国际性文化奖项。

第二十四条 国家加强自主创新能力建设，加快发展自主可控的战略高新技术和重要领域核心关键技术，加强知识产权的运用、保护和科技保密能力建设，保障重大技术和工程的安全。

【释义】 本条是关于维护科技安全任务的规定。

一、关于科技安全

科学技术是第一生产力，科技兴则民族兴，科技强则国家强。在当今科学技术迅速发展的今天，科技安全是维护国家安全的重要方面之一。科技和科技安全广泛渗透于国家安全的各种领域、各个要素和各个因素之中，对当代国家安全其他领域和内容都起决定性作用。国家安全体系及其任何部分都可能存在科技安全问题，科技与科技安全的丧失，对国家安全是毁灭性打击。

一般认为，科技安全既可以包括国家利益免受国外科技优势威胁和敌对势力、破坏势力以技术手段相威胁，国家利益免受科技发展自身的负面影响；也包括国家以科技手段维护国家安全的能力，以及国家在所面临的国际国内环境中保障科学技术健康发展以及依靠科学技术提高综合国力的能力。

本条关于维护科技安全的任务，重点就是强调要着眼未来、超前部署，抓住重大科技变革机遇，抢占新科技革命战略制高点，实现战略高技术和核心关键技术自主可控，防止重大科技成果流失或者泄密，保障国家的科技水平和成果不受外来势力的侵害和威胁。

二、加强自主创新能力建设

党和国家一直高度重视科技创新能力建设。2006年1月9日，全国科技大会宣布中国未来15年科技发展的目标是：2020年建成创新型国家，使科技发展成为经济社会发展的有力支撑。党的十八大明确提出“科技创新是提高社会生产力和综合国力的战略支撑，必须摆在国家发展全局的核心位置”，强调要坚持走中国特色自主创新道路、实施创新驱动发展战略。党的十八届三中全会进一步提出了深化科技体制改革的一系列具体措施。习近平同志在在中科院第十七次院士大会、工程院第十二次院士大会上的讲话中明确提出，从总体上看，我国科技创新基础还不牢，自主创新特别是原创力还不强。实施创新驱动发展战略，最根本的是要增强自主创新能力。面向未来，增强自主创新能力，最重要的就是要坚定不移走中国特色自主创新道路，坚持自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的方针，加快创新型国家建设步伐。

2007年12月，第十届全国人大常委会第三十一次会议修订了《中华人民共和国科技进步法》，在第二条明确规定：“国家坚持科学发展观，实施科教兴国战略，实行自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来的科学技术工作指导方针，构建国家创新体系，建设创新型国家。”该法明确了企业技术创新主体地位，规定国家建立以企业为主体，以市场为导向，企业同科学技术研究开发机构、高等学校相结合的技术创新体系，引导和扶持企业技术创新活动，发挥企业在技术创新中的主体作用。国家鼓励企业增加研究开发和技术创新的投入，自主确立研究开发课题，开展技术创新活动。国家鼓励企业对引进技术进行消化、吸收和再创新。国家依法保护企业研究开发所取得的知识产权。企业应当不断提高运用、保护和管理知识产权的能力，增强自主创新能力和市场竞争能力。此外，该法明确规定了财政资助、税收优惠、政府采购、发展科技中介服务机构等多种措施，激励和保障自主创新。

2005年12月26日，国务院发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）》；2006年1月26日，中共中央、国务院印发《关于实施科技规划纲要增强自主创新能力的决定》。2013年国务院印发了“十二五”国家自主创新能力建设规划，对今后五年国家自主创新能力建设作出了全面部署，对于加强科技创新基础条件建设、增强重点产业持续创新能力、提高重点社会领域创新能力、强化区域创新发展能力、推进创新主体能力建设、加强创新人才队伍建设、完善创新能力建设环境等方面提出了明确要求。根据这一规划，到“十二五”末，我国自主创新能力建设方面将实现：创新基础条件建设布局更加合理；重点领域创新能力明显提升；创新主体实力明显增强；区域创新能力布局不断优化；创新环境更加完善。

三、战略高新技术和核心关键技术自主可控

本条在“加强自主创新能力建设”之后，明确规定“加快发展自主可控的战略高新技术和重要领域核心关键技术”，体现了“自主创新”和“自主可控”之间的内在联系性。“自主创新”和“自主可控”是一体两面、相辅相成的，特别是对于战略高新技术和重要领域核心关键技术而言，只有自主创新，才有可能做到自主可控，也只有具有自主可控的能力，才能真正反映自主创新的实力。世界各国在涉及本国重大基础设施和核心关键技术时，无不强调自主可控。“自主可控”一般包括知识产权自主可控、能力自主可控、发展自主可控等内涵。“自主可控”的核心还是在于“自主”，特别是在一些重要领域的核心关键技术方面，不自主就很难做到可控。中国是个大国，在战略高新技术和重要领域核心关键技术方面，如果做不到自主可控，就难以保障自身的科技安全、经济安全，难以进入高端领域的国际竞争、进行国际合作，难以更好地保障、促进国家和民族的生存、发展。但是实践中，我国核心关键技术缺乏自主知识产权、受制于人，依然是目前我国科技安全领域存在的问题之一。习近平同志提出，目前我国“关键领域核心技术受制于人的格局没有从根本上改变。只有把核心技术掌握在自己手中，才能真正掌握竞争和发展的主动权，才能从根本上保障国家经济安全、国防安全和其他安全”。为了解决这一问题，“要准确把握重点领域科技发展的战略机遇，选准关系全局和长远发展的战略必争领域和优先方向，通过高效合理配置，深入推进协同创新和开放创新，构建高效强大的共性关键技术供给体系，努力实现关键技术重大突破，把关键技术掌握在自己手里。”

四、加强科技保密能力建设

加强科技保密能力建设是维护科技安全的重要环节。狭义的科技安全主要就是指保护科技秘密的安全，科技保密是维护科技安全的核心任务。我国保守国家秘密法、科技进步法、促进科技成果转化法和科学技术保密规定等法律法规都对科技保密提出了明确要求。

保守国家秘密法第九条明确规定，科学技术中的秘密事项如果涉及国家安全和利益，泄露后可能损害国家在政治、经济、国防、外交等领域的安全和利益的，应当确定为国家秘密。保守国家秘密法实施条例进一步规定，某一事项泄露后会造成削弱国家的经济、科技实力的后果的，应当列入国家秘密及其密级的具体范围。科技进步法第二十八条第一款也规定，国家实行科学技术保密制度，保护涉及国家安全和利益的科学技术秘密。促进科技成果转化法第十六条第三款要求，科技成果转化中的对外合作，涉及国家秘密事项的，依法按照规定的程序事先经过批准。根据保密法和保密法实施条例规定，被定为国家秘密的科技事项，应当按照法律法规要求，遵守相关保密制度要求。

1995年由国家科学技术委员会和国家保密局联合制定的《科学技术保密规定》对于科技保密工作作了进一步具体规定。2015年11月16日科技部与国家保密局重新修订了《科学技术保密规定》。新修订的《科学技术保密规定》明确科学技术保密工作坚持积极防范、突出重点、依法管理的方针，既保障国家科学技术秘密安全，又促进科学技术发展。同时，《科学技术保密规定》规定，国家科学技术行政管理部门管理全国的科学技术保密工作；省、自治区、直辖市科学技术行政管理部门管理本行政区域的科学技术保密工作；中央国家机关在其职责范围内，管理或者指导本行业、本系统的科学技术保密工作。国家保密行政管理部门依法对全国的科学技术保密工作进行指导、监督和检查。县级以上地方各级保密行政管理部门依法对本行政区域的科学技术保密工作进行指导、监督和检查。根据《科学技术保密规定》要求，关系国家的安全和利益，一旦泄露会造成下列后果之一的科学技术，应当列入国家科学技术秘密范围：（1）削弱国家防御和治安能力；（2）降低国家科学技术国际竞争力；（3）制约国民经济和社会长远发展；（4）损害国家声誉、权益和对外关系。此外，国内外已经公开的、难以采取有效措施控制知悉范围的、无国际竞争力且不涉及国家防御和治安能力的或者已经流传或者受自然条件制约的传统工艺的科学技术事项，不得确定为国家科学技术秘密。《科学技术保密规定》详细规定了国家科学技术秘密的确定、变更和解除的主体和程序。中央国家机关、省级机关及其授权的机关、单位可以确定绝密级、机密级和秘密级国家科学技术秘密；设区的市、自治州一级的机关及其授权的机关、单位可以确定机密级、秘密级国家科学技术秘密。国家科学技术秘密的变更，由原定密机关、单位决定，也可由其上级机关、单位决定。《科学技术保密规定》明确规定了国家科学技术行政管理部门，省、自治区、直辖市科学技术行政管理部门和中央国家机关有关部门以及机关、单位的保密工作职责。同时，还详细规定了涉密人员的保密要求，对外科学技术交流与合作中涉及国家科学技术秘密的要求，存储、处理国家科学技术秘密信息的要求，机关、单位开展涉密科学技术活动的保密要求，涉密科学技术项目的保密管理要求，涉密科学技术成果的保密管理要求，国家科学技术秘密申请知识产权保护应当遵守的规定等。

促进科技成果转化法还对保守除了国家秘密以外的其他技术秘密也作出了要求，规定科技成果完成单位与其他单位合作进行科技成果转化的，合作各方应当就保守技术秘密达成协议；当事人不得违反协议或者违反权利人有关保守技术秘密的要求，披露、允许他人使用该技术。技术交易场所或者中介机构对其在从事代理或者居间服务中知悉的有关当事人的技术秘密，负有保密义务。企业、事业单位应当建立健全技术秘密保护制度，保护本单位的技术秘密。职工应当遵守本单位的技术秘密保护制度。企业、事业单位可以与参加科技成果转化的有关人员签订在职期间或者离职、离休、退休后一定期限内保守本单位技术秘密的协议；有关人员不得违反协议约定，泄露本单位的技术秘密和从事与原单位相同的科技成果转化活动。职工不得将职务科技成果擅自转让或者变相转让等。

第二十五条 国家建设网络与信息安全保障体系，提升网络与信息安全保护能力，加强网络和信息技术的创新研究和开发应用，实现网络和信息核心技术、关键基础设施和重要领域信息系统及数据的安全可控；加强网络管理，防范、制止和依法惩治网络攻击、网络入侵、网络窃密、散布违法有害信息等网络违法犯罪行为，维护国家网络空间主权、安全和发展利益。

【释义】 本条是关于维护网络信息安全任务的规定。

一、要高度重视网络信息安全

当今世界，信息技术革命日新月异，对国际政治、经济、文化、社会、军事等领域发展产生了深刻影响。互联网已经融入社会生活方方面面，深刻改变了人们的生产和生活方式。

一般认为，网络安全大致可以分为三个层面：第一层是网络基础设施的安全，第二层是网络上运行、存储的数据信息的安全，第三层是利用信息技术进行连接和控制的系统的安全。从更广泛的意义上说，网络安全还包括了意识形态安全、系统安全、数据安全、技术安全、应用安全、资本安全、渠道安全等众多方面。

2013年，习近平总书记在十八届三中全会上作关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明时指出：“网络和信息安全牵涉到国家安全和社会稳定，是我们面临的新的综合性挑战。”“确保网络信息传播秩序和国家安全、社会稳定，已经成为摆在我们面前的现实突出问题。”2014年2月27日，习近平总书记在中央网络安全和信息化领导小组第一次会议上进一步提出，“没有网络安全就没有国家安全”，“网络安全和信息化是事关国家安全和国家发展、事关广大人民群众工作生活的重大战略问题”。党的十八届三中全会决定提出：“坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针，加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保国家网络安全。”党的十八届四中全会决定提出，“完善网络信息、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规”。

本条关于维护网络信息安全的任务，主要强调要从加强技术自主研发、确保自主可控和对网络空间实施有效管理两个方面着手，构建自主可控、安全可信的核心网络，实现维护国家网络空间主权、安全和发展利益的目标。

二、我国维护网络信息安全的立法情况

2000年以来，我国参照国际通行做法，结合自身国情，颁布了一系列与互联网管理相关的法律法规，包括《全国人民代表大会常务委员会关于加强网络信息保护的决定》《全国人民代表大会常务委员会关于维护互联网安全的决定》《中华人民共和国电信条例》《互联网信息服务管理办法》《互联网新闻信息服务管理规定》《最高人民法院、最高人民检察院关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》等。这些法律法规对网络服务提供者和网络用户的权利和义务、政府有关部门的监督职责等作出了明确规定。

尽管在过去十多年中我国的互联网法制建设取得了显著成绩，但与发达国家和一些发展中国家相比，我国在信息化方面的立法仍显滞后，尚不能完全适应互联网发展的需要。美国国会及政府各部门通过与网络相关的法律法规数量、高居世界之首，主要涉及未成年人保护、国家安全、保护知识产权、计算机与网络安全等四大领域。在“9·11”事件之后，美国加强了信息安全的立法，先后推出了《联邦通讯法》、《联邦监听法》、《对外情报监视法》、《执法通信辅助法》、《爱国者法》、《国土安全法》、《互联网情报分享与保护法》和《信息安全与互联网自由法》等，既明确了网络安全的要求，又为信息监管给出了法律保障。与之相比，我国网络立法的效力层次较低，部门规定多，着力管制多，关注发展少，对个人权利保护考虑不足，甚至上位法规定的权利被下位法剥夺的情况在中国互联网的管理中也时有出现。因此，中国迫切需要一部网络安全领域的基本大法，为我国的互联网法制化管理奠定坚实的法律基础。

目前，有关方面正在抓紧制定网络安全法。

三、网络与信息安全保障体系和保护能力

建设国家信息安全保障体系，提升网络与信息安全保障和监管能力，是加强网络安全保护的重要内容和总体要求。2012年党的十八大提出要“健全信息安全保障体系”。《国务院关于大力推进信息化发展和切实保障信息安全的若干意见》（国发〔2012〕23号）、《国家发展改革委关于印发“十二五”国家政务信息化工程建设规划的通知》（发改高技〔2012〕1202号）、《关于印发〈2006—2020年国家信息化发展战略〉的通知》、《“宽带中国”战略及实施方案》等文件中，从不同角度出发，对于国家网络信息安全保障体系和网络信息安全保障能力建设都提出了许多具体要求。

总体而言，建设网络与信息安全保障体系要求：（1）建立和完善信息安全等级保护制度，重点保护基础信息网络和关系国家安全、经济命脉、社会稳定的重要信息系统。《计算机信息系统安全保护条例》、《关于信息安全等级保护工作的实施意见》、《信息安全等级保护管理办法》、《关于开展全国重要信息系统安全等级保护定级工作的通知》等文件对此已经作了明确规定。（2）加强密码技术的开发利用。（3）建设网络信任体系，健全电子认证服务体系，推动电子签名在金融等重点领域和电子商务中的应用。制定电子商务信用评价规范，建立互联网网站、电子商务交易平台诚信评价机制，支持符合条件的第三方机构开展信用评价服务。（4）建设信息安全风险评估机制。（5）建设和完善信息安全监控体系，提高对网络安全事件应对和防范能力，防止有害信息传播。高度重视信息安全应急处置工作，健全完善信息安全应急指挥和安全通报制度，不断完善信息安全应急处置预案。从实际出发，促进资源共享，重视灾难备份建设，增强信息基础设施和重要信息系统的抗毁能力和灾难恢复能力。

提升网络与信息安全保护能力包括：（1）大力增强国家信息安全保障能力。积极跟踪、研究和掌握国际信息安全领域的先进理论、前沿技术和发展动态，抓紧开展对信息技术产品漏洞、后门的发现研究，掌握核心安全技术，提高关键设备装备能力，促进我国信息安全技术和产业的自主发展。（2）加快信息安全人才培养，增强国民信息安全意识。（3）不断提高信息安全的法律保障能力、基础支撑能力、网络舆论宣传的驾驭能力和我国在国际信息安全领域的影响力，建立和完善维护国家信息安全的长效机制。

四、加强网络和信息技术创新、实现安全可控

核心技术和关键装备领域尚未实现国产化，是目前我国在网络和信息安全领域面临的现实威胁之一，技术和设备受制于人，安全可控就无法保证。习近平总书记明确要求，建设网络强国，要有自己的技术，有过硬的技术，要加强核心技术自主创新和基础设施建设。因此，本条明确规定，要通过加强网络和信息技术的创新研究和开发应用，最终实现网络和信息核心技术、关键基础设施和重要领域信息系统及数据的安全可控。《“宽带中国”战略及实施方案》要求：“坚持宽带普及与保障安全相结合。强化安全意识，同步推进网络信息安全和应急通信保障能力建设，不断增强基础网络、核心系统、关键资源的安全掌控能力以及应急服务能力，实现网络安全可控、业务安全可管、应急保障可靠。”《国务院关于推进物联网有序健康发展的指导意见》将安全可控作为物联网发展的基本原则，提出强化安全意识，注重信息系统安全管理和数据保护。加强物联网重大应用和系统的安全测评、风险评估和安全防护工作，保障物联网重大基础设施、重要业务系统和重点领域应用的安全可控。

中办和国办于2006年发布的《2006—2020年国家信息化发展战略》明确要求，突破核心技术与关键技术。建立以企业为主体的技术创新体系，强化集成创新，突出自主创新，突破关键技术。选择具有高度技术关联性和产业带动性的产品和项目，促进引进消化吸收再创新，产学研用结合，实现信息技术关键领域的自主创新。积聚力量，攻克难关，逐步由外围向核心逼近，推进原始创新，力争跨越核心技术门槛，推进创新型国家建设。培育有核心竞争能力的信息产业。加强政府引导，突破集成电路、软件、关键电子元器件、关键工艺装备等基础产业的发展瓶颈，提高在全球产业链中的地位，逐步形成技术领先、基础雄厚、自主发展能力强的信息产业。积极跟踪、研究和掌握国际信息安全领域的先进理论、前沿技术和发展动态，抓紧开展对信息技术产品漏洞、后门的发现研究，掌握核心安全技术，提高关键设备装备能力，促进我国信息安全技术和产业的自主发展。

2012年《国务院关于大力推进信息化发展和切实保障信息安全的若干意见》进一步要求加快技术攻关和产业发展。统筹规划，整合力量，进一步加大网络与信息安全技术研发力度，加强对云计算、物联网、移动互联网、下一代互联网等方面的信息安全技术研究。继续组织实施信息安全产业化专项，完善有关信息安全政府采购政策措施和管理制度，支持信息安全产业发展。

五、加强网络管理、打击网络犯罪

本条规定，加强网络管理，防范、制止和依法惩治网络攻击、网络入侵、网络窃密、散布违法有害信息等网络违法犯罪行为。其中明确点出的网络违法犯罪行为主要包括两类：一是针对网络本身的犯罪，例如网络攻击、网络入侵；另一类是利用网络从事违法犯罪活动。

对于前一类犯罪，《全国人民代表大会常务委员会关于维护互联网安全的决定》明确规定了三类行为依法追究刑事责任：（1）侵入国家事务、国防建设、尖端科学技术领域的计算机信息系统；（2）故意制作、传播计算机病毒等破坏性程序，攻击计算机系统及通信网络，致使计算机系统及通信网络遭受损害；（3）违反国家规定，擅自中断计算机网络或者通信服务，造成计算机网络或者通信系统不能正常运行。

对于后一类犯罪，《全国人民代表大会常务委员会关于维护互联网安全的决定》从维护国家安全和社会稳定，维护社会主义市场经济秩序和社会管理秩序，以及保护个人、法人和其他组织的人身、财产等合法权利三方面作了规定，具体违法行为包括：（1）利用互联网造谣、诽谤或者发表、传播其他有害信息，煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度，或者煽动分裂国家、破坏国家统一；（2）通过互联网窃取、泄露国家秘密、情报或者军事秘密；（3）利用互联网煽动民族仇恨、民族歧视，破坏民族团结；（4）利用互联网组织邪教组织、联络邪教组织成员，破坏国家法律、行政法规实施；（5）利用互联网销售伪劣产品或者对商品、服务作虚假宣传；（6）利用互联网损坏他人商业信誉和商品声誉；（7）利用互联网侵犯他人知识产权；（8）利用互联网编造并传播影响证券、期货交易或者其他扰乱金融秩序的虚假信息；（9）在互联网上建立淫秽网站、网页，提供淫秽站点链接服务，或者传播淫秽书刊、影片、音像、图片；（10）利用互联网侮辱他人或者捏造事实诽谤他人；（11）非法截获、篡改、删除他人电子邮件或者其他数据资料，侵犯公民通信自由和通信秘密；（12）利用互联网进行盗窃、诈骗、敲诈勒索。

此外，实践中还可能出现利用互联网实施的其他违法犯罪活动，例如目前比较多的网络诈骗，这些行为如果构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。利用互联网实施违法行为，违反社会治安管理，尚不构成犯罪的，由公安机关依照治安管理处罚法予以处罚；违反其他法律、行政法规，尚不构成犯罪的，由有关行政管理部门依法给予行政处罚；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分或者纪律处分。利用互联网侵犯他人合法权益，构成民事侵权的，依法承担民事责任。

六、维护国家网络空间主权

维护网络信息安全的最终目标就是维护国家网络空间主权、安全和发展利益。网络空间主权是国家主权的重要组成部分，是国家主权在网络空间的体现和延伸。尊重网络主权，是维护网络空间安全的重要前提。网络主权原则是我国维护国家安全和利益、参与网络国际治理与合作所坚持的重要原则。互联网是国家重要基础设施，中华人民共和国境内的互联网属于中国主权管辖范围，中国的互联网主权应受到尊重和维护。当前，互联网安全问题日益突出，不仅中国面临着严重的网络安全威胁，世界上大多数国家也面临着这一问题。任何国家发展互联网都应该尊重别国网络主权，只有相互尊重，相互信任，才能共同建设好、利用好、管理好互联网。习近平主席在2014年致首届世界互联网大会贺词中明确提出，中国愿意同世界各国携手努力，本着相互尊重、相互信任的原则，深化国际合作，尊重网络主权，维护网络安全，共同构建和平、安全、开放、合作的网络空间，建立多边、民主、透明的国际互联网治理体系。

本条明确提出“维护国家网络空间主权”，正是适应当前中国互联网发展的现实需要，为依法管理在中国领土上的网络活动、抵御危害中国网络安全的活动奠定法律基础。同时也是与国际社会同步，为了优化互联网治理体系，确保国家利益、国民利益不受侵害。

第二十六条 国家坚持和完善民族区域自治制度，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。坚持各民族一律平等，加强民族交往、交流、交融，防范、制止和依法惩治民族分裂活动，维护国家统一、民族团结和社会和谐，实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。

【释义】 本条是关于在民族领域维护国家安全任务的规定。

我国是一个统一的多民族国家，民族问题和民族工作始终关系党和国家工作大局。民族自治地方面积占全国的64％，陆地边界线约90％在民族自治地方，边疆地区基本上是少数民族聚居区。这决定了国家统一和国家安全始终是各族人民的最高利益，决定了处理好民族问题、做好民族工作对于维护国家统一和国家安全始终具有重大意义。

一、国家坚持和完善民族区域自治制度

我们党历来高度重视民族问题。新中国成立后，在基本国情、历史演进、经济社会状况、文化传统等因素共同作用下，形成了中国特色解决民族问题的正确道路，创造了处理民族问题的崭新模式。2014年9月召开的中央民族工作会议指出，做好民族工作要坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路：政治方向上，坚持在中国共产党领导下，走中国特色社会主义道路；制度设计上，坚持和完善民族区域自治制度；工作主题上，坚持各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展；精神纽带上，坚持打牢中华民族共同体的思想基础；民族关系上，坚持各民族一律平等，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

民族区域自治制度是我国的一项基本政治制度，是中国特色解决民族问题的制度创新。新中国成立以后的实践充分证明，实行民族区域自治，对发挥各民族人民当家作主的积极性，发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，维护和巩固国家的统一，促进民族自治地方各项事业的发展，促进各民族的共同繁荣和发展，都起到了巨大的作用。

国家坚持和完善民族区域自治制度，作为民族领域维护国家安全的首要任务，带有统领性和方向性。要坚持正确政治方向，处理好坚持国家统一领导和民族自治地方行使自治权的关系，切实维护国家统一和民族团结；贯彻建设法治中国要求，推进民族事务治理法治化，依法保障民族自治地方设立自治机关、行使自治权；加快民族地区发展步伐，在制定政策时充分考虑少数民族和民族自治地方实际，促进各民族共同繁荣进步，不断发挥民族区域自治制度的优越性，维护民族领域的国家安全。

二、巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系

我国宪法第四条规定：“国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。”坚持各民族一律平等，巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，是全国各族人民的根本利益和共同责任，是民族领域维护国家安全的核心目标。平等、团结、互助、和谐是处理民族关系的不可分割的政策。新中国成立以后，各民族人民在政治、经济、文化和社会生活方面结成了相互依存、相互帮助的亲密关系，我国平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系已经确立，凝聚起各族人民大团结的力量。

受国际国内复杂多变形势影响，当前我国民族工作呈现明显的阶段性特征，民族地区经济社会发展不平衡问题突出，涉及民族因素的矛盾纠纷上升，外来文化、宗教渗透比较严重，新媒体传播损害、诋毁民族关系的不良信息，特别是近年来拉萨“3·14”事件、乌鲁木齐“7·5”事件、昆明火车站暴恐案件的发生，对民族关系造成伤害、带来冲击。维护民族领域的国家安全，要毫不动摇地巩固和发展平等、团结、互助和谐的社会主义民族关系，全面认识和准确把握我国民族关系的主流，禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为，维护各民族和睦相处、和谐发展的良好局面。

三、坚持各民族一律平等

坚持各民族一律平等，是宪法的明确规定，是民族领域维护国家安全的根本原则。所谓民族平等，指各民族不分大小、不分政治经济文化的发展状况，在国家生活中一律享有平等的政治地位和法律地位。要坚决反对大汉族主义和地方民族主义，反对任何形式的民族歧视和民族压迫，切实保障各族群众的合法权益；长期帮助少数民族地区加速经济发展，大力发展民族文化，让各族群众平等共享改革发展成果。

四、加强民族交往、交流、交融

加强民族交往、交流、交融，是民族领域维护国家安全的重要途径。要正确看待民族差异，尊重各民族风俗和各民族群众选择；加强基层组织和基层政权建设，做好流动少数民族群众服务和管理，推动建立相互嵌入式的社会结构和社区环境，不断增强各族群众对国家的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国特色社会主义的认同。

五、防范、制止和依法惩治民族分裂活动

防范、制止和依法惩治民族分裂活动，是民族领域维护国家安全的紧迫任务。禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为，是党和政府的一贯方针，是落实民族区域自治制度、实现民族团结和国家统一的基本前提。近年来受境内外复杂因素影响，民族分裂活动还很猖獗。比如西方反华势力利用所谓“民族”问题对我施压，支持和纵容民族分裂势力进行破坏活动；少数民族分裂分子的暴恐活动升级并向内地蔓延，“藏独”分裂破坏活动不断等。在民族领域维护国家安全，要把防范、制止和依法惩治民族分裂活动置于突出位置，采取强有力手段打击民族分裂势力的破坏活动，确保民族地区社会安定；最大限度团结和发动各族干部群众，让“民族团结是福、民族分裂是祸”的观念深入人心，筑起防范和制止民族分裂活动的人民防线。

六、维护国家统一、民族团结和社会和谐

维护国家统一、民族团结和社会和谐，关系民族地区发展和各族群众福祉，是民族领域维护国家安全的主要目标。要积极培育、大力弘扬中华民族共同体意识，引导各族群众树立正确的祖国观、历史观、民族观，担负起维护国家统一、民族团结和社会和谐的共同责任，为民族领域维护国家安全作出积极的贡献。

七、实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展

实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，是中国特色解决民族问题的工作主题，也是民族领域维护国家安全的主要依托。当前，民族地区经济加快发展的势头和发展低水平并存，国家对民族地区支持力度持续加大和民族地区基本公共服务能力建设仍然薄弱并存，实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展的基础还不够牢固。为此，要广泛开展民族团结进步活动，使汉族离不开少数民族、少数民族离不开汉族、各少数民族之间也相互离不开的思想深入人心、得到落实；加快民族地区经济社会发展进程，大力改善民生，发挥资源优势，搞好扶贫开发，加强边疆建设，推动民族地区如期全面建成小康社会，筑牢民族领域的国家安全根基。

第二十七条 国家依法保护公民宗教信仰自由和正常宗教活动，坚持宗教独立自主自办的原则，防范、制止和依法惩治利用宗教名义进行危害国家安全的违法犯罪活动，反对境外势力干涉境内宗教事务，维护正常宗教活动秩序。

国家依法取缔邪教组织，防范、制止和依法惩治邪教违法犯罪活动。

【释义】 本条是关于在宗教领域维护国家安全任务的规定。

宗教存在的长期性和宗教问题的群众性、特殊复杂性，决定了宗教工作具有极强的政策性、敏感性和重要性。处理好宗教问题，做好宗教工作，关系党和国家工作全局，关系社会和谐稳定和国家长治久安。当前，宗教领域总体良好，但随着信教人数增加、宗教快速发展、境内外因素交织，宗教工作难度不断加大，宗教领域维护国家安全面临着错综复杂的严峻形势。本条分两款规定了宗教领域维护国家安全的任务，旨在通过依法管理宗教事务，“保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪”，维护国家安全。

一、党和国家的宗教工作基本方针

新中国成立以来，党和国家将马克思主义宗教观同我国具体实际相结合，确立了被实践证明行之有效的宗教工作基本方针，即全面贯彻党的宗教信仰自由政策、依法管理宗教事务、坚持我国宗教独立自主自办的原则、积极引导宗教与社会主义社会相适应。按照这一基本方针做好各项工作，是解决当前宗教领域问题的治本之策。

我国宪法等法律法规也贯彻和体现了这一基本方针。比如，宪法第三十六条规定：“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。国家保护正常的宗教活动。任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。宗教团体和宗教事务不受外国势力的支配。”《宗教事务条例》第三条规定：“宗教团体、宗教活动场所和信教公民应当遵守宪法、法律、法规和规章，维护国家统一、民族团结和社会稳定。”《全国人民代表大会常务委员会关于取缔邪教组织、防范和惩治邪教活动的决定》规定：“坚决依法取缔邪教组织、严厉惩治邪教组织的各种犯罪活动。”

二、宗教领域维护国家安全的主要任务

一是，国家依法保护公民宗教信仰自由和正常宗教活动，作为国家长期的基本政策，是我国维护人民利益、尊重和保护人权的重要体现，也是最大限度团结人民群众的需要。依照宪法规定，我国公民有宗教信仰自由，国家保护正常的宗教活动。宗教有其发生、发展和消亡的过程，在社会主义社会将长期存在。宗教领域维护国家安全的首要任务，就是贯彻落实党的宗教信仰自由政策，依法保护公民宗教信仰自由，把握政策、注意方法，依法制止一切非法干涉宗教信仰自由、伤害信教群众宗教感情的言行，增进信教群众和不信教群众之间的团结；依法保护正常宗教活动，合理安排宗教活动场所，保证信教群众过上正常的宗教生活，制止和打击利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。

二是，坚持宗教独立自主自办的原则，是我国基于长期遭受帝国主义压迫、有宗教被帝国主义控制和利用的惨痛历史教训而作出的自主选择，得到了信教群众的拥护和支持。宗教领域维护国家安全，要牢牢坚持宗教独立自主自办的原则，坚持宗教团体、宗教活动场所和宗教事务不受外国势力支配，培养爱国爱教教职人员队伍，提高宗教界人士素质，确保宗教组织领导权牢牢掌握在爱国爱教人士手中，努力营造和谐宗教关系；支持宗教界开展对外交往，增进各国人民和宗教界之间的相互了解和友谊。

三是，防范、制止和依法惩治利用宗教名义进行危害国家安全的违法犯罪活动，是针对利用宗教名义制造民族分裂和煽动暴力恐怖活动、危害国家安全而作出的规定。近年来，境内外民族分裂势力利用宗教在群众中的广泛影响，歪曲宗教教义，散布宗教极端思想，蒙蔽和裹胁信教群众，发展组织成员，从事民族分裂和暴力恐怖活动，严重影响社会政治安定，危害国家安全。宗教领域维护国家安全，要防范、制止和依法惩治利用宗教名义进行危害国家安全的违法犯罪活动，揭批违法犯罪分子披着宗教外衣从事危害国家安全的罪恶本质；拓宽信教群众正确掌握宗教常识的合法渠道，坚持正信正行，倡导宗教和谐理念，引导他们防止宗教狂热，高度警惕并主动抵制宗教极端思想的渗透和影响。

四是反对境外势力干涉境内宗教事务，是贯彻宗教独立自主自办原则的必然要求。近年来，有的境外宗教组织以“宗教信仰自由政策”作掩护，通过多种途径、多种方式对我进行渗透活动，与我争夺群众和宗教阵地，企图动摇我们党执政的思想基础和群众基础；境外宗教组织插手我内部宗教事务，拉拢、分化我爱国宗教教职人员，扶持宗教地下势力，与我争夺宗教领导权、控制权。宗教领域维护国家安全，要坚决反对境外宗教团体和个人干涉境内宗教事务，依法实施对境外宗教组织和非政府组织在华活动的有效监管，明确部门分工、强化责任落实，抵御境外敌对势力利用宗教进行的渗透。

五是维护正常宗教活动秩序，是落实宗教信仰自由政策的重要举措。近年来，“三自”教会之外的教会组织和私设聚会点从农村向城市发展蔓延，其活动由秘密走向公开，游离于政府管理之外，成为影响宗教领域稳定的突出问题。涉及宗教事务的一些纠纷也明显增多，干扰了正常宗教活动秩序。宗教领域维护国家安全，要维护正常宗教活动秩序，把宗教团体、宗教教职人员、宗教活动场所、宗教活动纳入规范化、法治化管理，依法打击非法宗教组织和非法宗教活动，依法处理涉及宗教事务的纠纷；提高信教群众法治观念，引导他们在法律、政策范围内开展宗教活动，依法维护自身权益，自觉抵制利用宗教进行的各类违法犯罪活动。

第二十八条 国家反对一切形式的恐怖主义和极端主义，加强防范和处置恐怖主义的能力建设，依法开展情报、调查、防范、处置以及资金监管等工作，依法取缔恐怖活动组织和严厉惩治暴力恐怖活动。

【释义】 本条是关于国家防范和处置恐怖主义、极端主义的规定。

一、关于恐怖主义和极端主义

全国人大常委会关于加强反恐怖工作有关问题的决定第二条规定，恐怖活动是指以制造社会恐慌、危害公共安全或者胁迫国家机关、国际组织为目的，采取暴力、破坏、恐吓等手段，造成或者意图造成人员伤亡、重大财产损失、公共设施损坏、社会秩序混乱等严重社会危害的行为，以及煽动、资助或者以其他方式协助实施上述活动的行为。极端主义是指歪曲宗教教义和宣扬宗教极端，以及其他崇尚暴力、仇视社会、反对人类等极端的思想、言论和行为。

当前世界上主要的恐怖组织大多都与极端宗教主义和狭隘民族主义有关。宗教极端主义的目的、动机、基本主张、组织形式、活动手法，完全暴露出它已经脱离了宗教的范畴，它是宗教蜕变的产物，本质上并不是宗教；它是打着宗教幌子、披着宗教外衣、以宗教活动为借口的宗教极端主义。在特定地区和特定环境下，宗教极端主义往往与民族分裂主义和暴力恐怖主义相互勾结、利用，宗教是旗号，分裂是目的，暴力恐怖是手段，可以说，宗教极端主义是恐怖主义的思想根源。

国际恐怖活动从上世纪六七十年代开始出现，它在相当长的一段时间里并没有骚扰中国人。然而，自本世纪之交开始，面对愈演愈烈的国际恐怖活动，中国人想要独善其身却越来越难，中国不再是恐怖主义的“绝缘体”。2014年，全国发生了多起暴力恐怖案件，如昆明火车站“3·1”砍人案，乌鲁木齐“5·22”爆炸案等，群众的生命安全受到了严重威胁，我国面临恐怖威胁的风险正在增高，对国家安全造成极大的威胁，加强防范和处置恐怖主义的能力已经成为国家安全保障中的重要内容。

近年来，习近平总书记多次就反对和防范恐怖主义和极端主义发表论述。昆明火车站“3·1”砍人案后，习近平同志强调：要深刻认识反恐形势的严峻性复杂性，强化底线思维，强调伤害无辜群众就是触碰底线，以坚决态度、有力措施，严厉打击各种暴力恐怖犯罪活动，全力维护社会稳定，保障人民群众生命财产安全。2014年4月25日，中共中央政治局就切实维护国家安全和社会安定进行第十四次集体学习时，习近平同志强调：反恐怖斗争事关国家安全，事关人民群众切身利益，事关改革发展稳定全局，是一场维护祖国统一、社会安定、人民幸福的斗争，必须采取坚决果断措施，保持严打高压态势，坚决把暴力恐怖分子嚣张气焰打下去。要建立健全反恐工作格局，完善反恐工作体系，加强反恐力量建设。要坚持专群结合、依靠群众，深入开展各种形式的群防群治活动，筑起铜墙铁壁，使暴力恐怖分子成为“过街老鼠、人人喊打”。要发挥爱国爱教人士作用，加强对信教群众的正面引导，既满足他们正常宗教需求，又有效抵御宗教极端思想的渗透。暴力恐怖活动漠视基本人权、践踏人道正义，挑战的是人类文明共同的底线，既不是民族问题，也不是宗教问题，而是各族人民的共同敌人。

二、关于防范和处置恐怖主义

进入二十一世纪以来，我国十分重视对恐怖主义的防范和处置，从国际和国内两个层面积极做好相关工作。在国际层面，自2001年签署《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》开始，我国签署了多个关于制止和打击恐怖主义的国际公约或者条约。在国内层面，2011年10月，全国人大常委会通过了《关于加强反恐怖工作有关问题的决定》。该决定规定，国家反对一切形式的恐怖主义，坚决依法取缔恐怖活动组织，严密防范、严厉惩治恐怖活动。该决定还对恐怖活动的定义、国家反恐工作机构、恐怖组织和人员的认定、与恐怖活动相关资金资产的冻结、反恐国际合作等作出规定。

本条要求，加强防范和处置恐怖主义的能力建设。在具体工作上，要求做好情报、调查、防范、处置以及资金监管等工作，最终达到依法取缔恐怖活动组织和严厉惩治暴力恐怖活动的目标。

（一）开展反恐怖主义的情报、调查工作

情报信息是反恐怖主义工作的关键环节。做好情报信息的调查工作，并与安全防范形成良性互动，有利于将恐怖袭击消除在发生之前和萌芽状态，避免恐怖活动造成实际危害。当前，我国公安机关、国家安全机关、军事机关在其职责范围内，负责开展反恐怖主义情报信息工作以及调查恐怖活动线索。为保证反恐信息和情报的共同共享，有关部门搜集的有关线索、人员、行动类情报信息应当及时统一归口报送国家反恐怖主义情报中心。

中央和地方反恐怖主义领导机构以及有关情报部门经对有关情报信息研判、核查，认为恐怖事件可能发生或者需要做好安全防范、应对处置工作的，应当及时通报有关部门和单位。有关部门和单位应当根据通报做好安全防范、应对处置工作。

反恐怖主义工作领导机构、有关主管部门和单位、个人应当对履行职责、提供服务、配合反恐怖主义工作过程中知悉的涉密材料信息和公民个人信息予以保密。

（二）开展防范恐怖主义工作

安全防范是反恐怖主义工作的基础环节。恐怖事件一旦发生，往往会对公共安全和公民人身安全造成重大危害。因此，需要重点做好事前的安全防范工作。一是，做好基础防范措施，包括宣传教育、网络安全管理、运输寄递货物信息查验、危险物品管理、防范恐怖主义融资、城乡规划和技防物防等。二是，禁止极端主义。极端主义是当前我国恐怖主义的主要思想基础，国家反对一切形式的极端主义。禁止宣扬极端主义；禁止诋毁、侮辱、歧视其他民族和宗教；禁止利用民族、宗教名义阻碍国家机关工作人员依法履行职责，或者干涉他人生活习俗、方式和生产经营；禁止强迫他人参加宗教活动，强迫他人展示宣扬极端主义的物品，强迫他人向宗教活动场所或者宗教教职人员捐献或者提供劳动；禁止为宣扬、传播、实施极端主义提供信息、资金、物资设备或者技术、场所等支持、协助、便利。三是，重点目标保护，包括大型群众性活动和重大活动，关系国计民生、公共安全和国家安全的行业单位、设施、重要网络和信息系统，爆炸性、易燃性、毒害性、放射性、腐蚀性、传染病病原体以及制爆原料等危险品，核材料、核设施、枪支、弹药，管制器具的生产、储存、运输、进出口、销售、购买、使用单位，重要基础设施和重要建筑物、建设工程，国家规定的警卫对象，监狱和看守所，重要国家机关和国防科技工业重要产品的研制、生产、储存单位，驻外外交机构特别是驻战乱或者恐怖袭击多发国家、地区的外交机构，其他可能受恐怖活动威胁的重大目标。四是，国（边）境管控与防范境外风险，包括做好边防、出入境防范，境外利益保护、驻外机构内部安全防范等。

（三）依法应对和处置恐怖主义

一是，建立健全恐怖事件应对处置预案体系。国家反恐怖主义工作领导机构应当区分各类恐怖事件的规律、特点和可能造成的社会危害，分级、分类制定国家应对处置预案，具体规定恐怖事件应对处置的组织指挥体系和恐怖事件安全防范、处置程序以及事后社会秩序恢复等内容。各地反恐怖主义工作领导机构、有关部门以及重点目标营运、管理单位应当制定相应的应对处置预案。恐怖事件发生后，发生地反恐怖主义工作领导机构应当立即启动恐怖事件应对处置预案。有关部门和武装力量，根据统一领导、指挥，协同开展打击、控制、救援、救护等现场应对处置工作。二是，制止和处置恐怖活动，应当优先保护直接受到恐怖活动危害、威胁人员的人身安全。三是，应当立法规定可以采取的各项应对处置措施，特别是各项管制措施、使用武器的条件、信息的发布等事项。四是，在处置后，要最大程度恢复社会秩序，降低并消除恐怖事件的影响，及时进行恢复生产生活、查明真相、补偿援助、优先重建、总结评估等工作。

（四）依法开展对有关恐怖主义的资金监管

全国人大常委会《关于加强反恐怖工作有关问题的决定》第五条规定：“国务院公安部门公布恐怖活动组织及恐怖活动人员名单时，应当同时决定对涉及有关恐怖活动组织及恐怖活动人员的资金或者其他资产予以冻结。”“金融机构和特定非金融机构对于涉及国务院公安部门公布的恐怖活动组织及恐怖活动人员的资金或者其他资产，应当立即予以冻结，并按照规定及时向国务院公安部门、国家安全部门和国务院反洗钱行政主管部门报告。”根据这一规定，中国人民银行、公安部、国家安全部制定并发布了《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》。该办法规定，金融机构、特定非金融机构应当严格按照公安部发布的恐怖活动组织及恐怖活动人员名单、冻结资产的决定，依法对相关资产采取冻结措施。金融机构、特定非金融机构发现恐怖活动组织及恐怖活动人员拥有或者控制的资产，应当立即采取冻结措施。金融机构、特定非金融机构及其工作人员应当依法协助、配合公安机关和国家安全机关的调查、侦查，提供与恐怖活动组织及恐怖活动人员有关的信息、数据以及相关资产情况。冻结措施，是指金融机构、特定非金融机构为防止其持有、管理或者控制的有关资产被转移、转换、处置而采取必要措施，包括但不限于：终止金融交易；拒绝资产的提取、转移、转换；停止金融账户的开立、变更、撤销和使用。资产包括但不限于：银行存款、汇款、旅行支票、银行支票、邮政汇票、保单、提单、仓单、股票、债券、汇票和信用证，房屋、车辆、船舶、货物，其他以电子或者数字形式证明资产所有权、其他权益的法律文件、证书等。

三、关于依法取缔恐怖活动组织和惩治暴力恐怖活动

暴力恐怖活动是指以制造社会恐慌、危害公共安全或者胁迫国家机关、国际组织为目的，采取暴力、破坏、恐吓等手段，造成或者意图造成人员伤亡、重大财产损失、公共设施损坏、社会秩序混乱等严重社会危害的行为，以及煽动、资助或者以其他方式协助实施上述活动的行为。恐怖活动组织是指为实施恐怖活动而组成的犯罪集团。暴力恐怖活动和恐怖活动组织对国家安全和人民生命财产安全危害极大，国家应当对其严惩和取缔。本条强调，要依法取缔恐怖活动组织和惩治暴力恐怖活动。恐怖活动组织和暴力恐怖活动虽然危害极大，但国家对其取缔和惩治，也应当做到有法可依、有法必依。十八届四中全会提出，依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。国家各方面工作都要依法进行，包括反恐工作在内。我国刑法、刑事诉讼法、反洗钱法、人民武装警察法等法律，对恐怖活动犯罪的刑事责任、惩治恐怖活动犯罪的诉讼程序、涉恐资金监控等作了规定。以上这些法律，在规定了反恐怖主义必要的手段和措施的同时，也注意平衡反恐与法治、保障人权之间的关系。

1.刑法对组织、领导、参加恐怖活动组织的行为的处罚规定，组织、领导和积极参加恐怖活动组织的，处三年以上十年以下有期徒刑；其他参加的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制。并规定，犯上述罪并实施杀人、爆炸、绑架等犯罪的，依照数罪并罚的规定处罚。

2.刑事诉讼法对涉恐案件的刑事诉讼程序作了特别规定。一是在审级方面，恐怖活动案件的一审一律由中级人民法院管辖。二是在律师会见方面，侦查期间辩护律师会见在押恐怖活动犯罪嫌疑人，应当经侦查机关许可。三是在证人、被害人保护方面，恐怖活动犯罪案件的证人、鉴定人、被害人因在诉讼中作证，本人或者其近亲属的人身安全面临危险的，人民法院、人民检察院和公安机关应当采取保护措施，包括不公开真实姓名、住址和工作单位等个人信息，采取不暴露外貌、真实声音等出庭作证措施，禁止特定的人员接触证人、鉴定人、被害人及其近亲属，对人身和住宅采取专门性保护措施，以及其他必要的保护措施。四是在监视居住方面，对恐怖活动犯罪嫌疑人的监视居住，在住处执行可能有碍侦查的，经上一级人民检察院或者公安机关批准，也可以在指定的居所执行。但是，不得在羁押场所、专门的办案场所执行。五是在拘留方面，对恐怖活动犯罪嫌疑人拘留后，通知被拘留人家属可能有碍侦查的，可以暂不通知；在有碍侦查的情形消失以后，应当立即通知被拘留人的家属。六是在技术侦查措施方面，对恐怖活动犯罪案件，根据侦查犯罪的需要，经过严格的批准手续，可以采取技术侦查措施。七是在没收违法所得方面，对恐怖活动犯罪案件，犯罪嫌疑人、被告人逃匿，在通缉一年后不能到案，或者犯罪嫌疑人、被告人死亡，依照刑法规定应当追缴其违法所得及其他涉案财产的，人民检察院可以向人民法院提出没收违法所得的申请。

3.反洗钱法对涉嫌恐怖活动资金的监控作出了规定。根据该法对反洗钱的定义，为了预防通过各种方式掩饰、隐瞒恐怖活动犯罪所得及其收益的来源和性质的洗钱活动而采取的相关措施，也属于反洗钱。有关机关和金融机构，对涉嫌恐怖活动资金的监管，应该按照反洗钱法的规定进行，其他法律另有规定的，适用其规定。

4.人民武装警察法规定，人民武装警察部队执行参加处置恐怖袭击事件。

当前，随着反恐怖主义斗争形势的发展，反恐怖主义法律制度建设面临着新的情况和要求。党中央从维护国家安全的高度出发，对加强反恐怖主义工作作出了一系列重大决策部署，我国在防范和打击恐怖活动中也取得了一些成功经验；现行法律对反恐工作的规定分散在不同的法律文件中，需要进一步规范完善，反恐工作的体制机制也存在一些问题，迫切需要统一立法来解决。当前，有关方面正在抓紧制定反恐怖主义法。

第二十九条 国家健全有效预防和化解社会矛盾的体制机制，健全公共安全体系，积极预防、减少和化解社会矛盾，妥善处置公共卫生、社会安全等影响国家安全和社会稳定的突发事件，促进社会和谐，维护公共安全和社会安定。

【释义】 本条是关于维护社会安全任务的规定。

一、关于社会安全

社会安全通常是指不特定的、多数人的健康、生命以及财产的安全。当前，我国正处于经济转轨、社会转型的特殊历史时期，面临着国际形势复杂、社会矛盾凸显等突出问题，社会安全已成为影响我国总体国家安全的重要因素。突发事件应对法第三条规定：“本法所称突发事件，是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”从突发事件应对法的上述规定可以看出，社会安全事件是与自然灾害、事故灾难和公共卫生事件并列的突发事件类型。

近年来，因人民内部矛盾引发的群体性事件主要有以下几种：一是征地拆迁引发的群体性事件；二是环境污染引发的群体性事件；三是工资福利待遇问题引发的群体性事件；四是特殊利益诉求引发的聚集。社会安全主要是有效遏制重特大突发事件，防止出现严重社会动荡。目前，关于社会安全的法律法规主要有：集会游行示威法、戒严法、突发事件应对法、治安管理处罚法等法律，信访条例等法规。

二、健全有效预防和化解社会矛盾的体制机制

随着经济社会的快速发展，以及各种利益关系的调整，出现了许多新的社会矛盾，矛盾的主体、内容日益多样化、复杂化。社会矛盾的积累和激化往往有一个较长的过程，即所谓的潜伏期。一般来说，这个时期造成社会安全事件的结构、问题已经形成，此时处理不但简易而且有效，因此早期发现问题非常重要。发现征兆后，及时防止矛盾激化和事态扩大，就能有效预防社会安全事件的发生。矛盾如果不能及时疏导化解，有可能使矛盾激化或者发展为群体性事件，及时有效地预防和化解社会矛盾，具有重要意义。

突发事件应对法第二十一条、第二十二条规定：“县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处、居民委员会、村民委员会应当及时调解处理可能引发社会安全事件的矛盾纠纷。”“所有单位应当建立健全安全管理制度，定期检查本单位各项安全防范措施的落实情况，及时消除事故隐患；掌握并及时处理本单位存在的可能引发社会安全事件的问题，防止矛盾激化和事态扩大；对本单位可能发生的突发事件和采取安全防范措施的情况，应当按照规定及时向所在地人民政府或者人民政府有关部门报告。”根据突发事件应对法上述两条规定，所有单位应当掌握和及时处理本单位存在的可能引发社会安全事件的问题，防止矛盾激化和事态扩大，及时化解社会矛盾，对本单位可能发生的突发事件应当按照规定及时向所在地人民政府或者人民政府有关部门报告。县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处、居民委员会、村民委员会负责调解处理可能引发社会安全事件的矛盾纠纷。

党的十八届三中全会提出创新有效预防和化解社会矛盾体制。主要包括：健全重大决策社会稳定风险评估机制；建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障；改革行政复议体制，健全行政复议案件审理机制，纠正违法或不当行政行为；完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，建立调处化解矛盾纠纷综合机制；改革信访工作制度，实行网上受理信访制度，健全及时就地解决群众合理诉求机制。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度。

2015年政府工作报告提出加强和创新社会治理，落实重大决策社会稳定风险评估机制，有效预防和化解社会矛盾；妥善应对自然灾害和突发事件，有序化解社会矛盾，建立健全机制，强化源头防范，保障人民生命安全，维护良好的社会秩序；严厉打击各类犯罪活动，强化社会治安综合治理，维护国家安全和公共安全；深化平安中国建设，健全立体化社会治安防控体系，依法惩治暴恐、黄赌毒、邪教、走私等犯罪行为，发展和规范网络空间，确保国家安全和公共安全。加强重大疾病防控；全方位强化安全生产，全过程保障食品药品安全。提高公共突发事件防范处置和防灾救灾减灾能力。

三、健全公共安全体系

党的十八届三中全会提出“健全公共安全体系”。主要内容包括：完善统一权威的食品药品安全监管机构，建立最严格的覆盖全过程的监管制度，建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度，保障食品药品安全；深化安全生产管理体制改革，建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，遏制重特大安全事故；健全防灾减灾救灾体制；加强社会治安综合治理，创新立体化社会治安防控体系，依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动；坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针，加大依法管理网络力度，加快完善互联网管理领导体制，确保国家网络和信息安全。

四、妥善处置公共卫生、社会安全等影响国家安全和社会稳定的突发事件

我国突发事件应对法规定了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件这四类突发事件。其他突发事件如公共卫生事件、事故灾难、自然灾害等，如果不能及时妥善处置，也会造成社会恐慌、社会失序，进而影响国家安全和社会稳定。

对于社会安全事件的处置，突发事件应对法第五十条规定：“社会安全事件发生后，组织处置工作的人民政府应当立即组织有关部门并由公安机关针对事件的性质和特点，依照有关法律、行政法规和国家其他有关规定，采取下列一项或者多项应急处置措施：（一）强制隔离使用器械相互对抗或者以暴力行为参与冲突的当事人，妥善解决现场纠纷和争端，控制事态发展；（二）对特定区域内的建筑物、交通工具、设备、设施以及燃料、燃气、电力、水的供应进行控制；（三）封锁有关场所、道路，查验现场人员的身份证件，限制有关公共场所内的活动；（四）加强对易受冲击的核心机关和单位的警卫，在国家机关、军事机关、国家通讯社、广播电台、电视台、外国驻华使领馆等单位附近设置临时警戒线；（五）法律、行政法规和国务院规定的其他必要措施。严重危害社会治安秩序的事件发生时，公安机关应当立即依法出动警力，根据现场情况依法采取相应的强制性措施，尽快使社会秩序恢复正常。”

对于自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的处置，突发事件应对法第四十九条规定，“履行统一领导职责的人民政府可以采取下列一项或者多项应急处置措施：（一）组织营救和救治受害人员，疏散、撤离并妥善安置受到威胁的人员以及采取其他救助措施；（二）迅速控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，划定警戒区，实行交通管制以及其他控制措施；（三）立即抢修被损坏的交通、通信、供水、排水、供电、供气、供热等公共设施，向受到危害的人员提供避难场所和生活必需品，实施医疗救护和卫生防疫以及其他保障措施；（四）禁止或者限制使用有关设备、设施，关闭或者限制使用有关场所，中止人员密集的活动或者可能导致危害扩大的生产经营活动以及采取其他保护措施；（五）启用本级人民政府设置的财政预备费和储备的应急救援物资，必要时调用其他急需物资、设备、设施、工具；（六）组织公民参加应急救援和处置工作，要求具有特定专长的人员提供服务；（七）保障食品、饮用水、燃料等基本生活必需品的供应；（八）依法从严惩处囤积居奇、哄抬物价、制假售假等扰乱市场秩序的行为，稳定市场价格，维护市场秩序；（九）依法从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱社会秩序的行为，维护社会治安；（十）采取防止发生次生、衍生事件的必要措施。”

第三十条 国家完善生态环境保护制度体系，加大生态建设和环境保护力度，划定生态保护红线，强化生态风险的预警和防控，妥善处置突发环境事件，保障人民赖以生存发展的大气、水、土壤等自然环境和条件不受威胁和破坏，促进人与自然和谐发展。

【释义】 本条是关于维护生态安全任务的规定。

一、生态安全的含义

生态主要包括土壤、水、空气、植被等自然生态系统。保护和改善生产环境与生态环境、防治污染和其他公害，是我国的一项基本国策。

生态安全，是指自然生态系统的健康与完整性不受破坏的状况，是人类生产、生活并保持健康的自然条件和基础。国家生态安全，是指一个国家生存和发展所需的生态环境处于不受或少受破坏与威胁的状态，可以实现永续利用。生态安全是国家安全和社会稳定的重要组成部分，是由水、土、大气、森林、草地、海洋、生物等组成的自然生态系统，是人类赖以生存、发展的物质基础。

生态安全的特点：（1）整体性。生态环境是连通的，任何一个局部环境的破坏，都有可能引发全局性的灾难，甚至危及整个国家和民族的生存条件。（2）不可逆性。生态环境的支撑能力有一定限度，一旦超过其自身修复能力，会造成无法恢复的后果。（3）长期性。生态安全一旦出现问题，要解决的时间和经济上的花费代价巨大。（4）国际性。生态是一个国际系统，某方面生态出现问题，会影响全球生态安全。

二、生态安全面临的问题

随着工业化和城市化的高速发展，人类物质生活水平有了很大的提高，但同时也给自然生态系统带来了一定的负面影响。改革开放以来，我国经济取得了前所未有的发展，但环境也遭到了空前的破坏。从国土资源方面讲，土地退化（包括沙漠化、石漠化、盐碱化、草地退化）加剧，重金属、垃圾填埋及农药等有毒有害化学品对土壤造成严重污染。从水资源方面讲，工业废水和生活污水直排严重污染水资源，很多河流湖泊水质成为劣V类，有水不能用，造成严重水质性缺水；此外，酸雨面积增加和水资源使用效率低下也造成我国水资源紧缺。从大气环境方面讲，近年来，我国雾霾天气增加，工业废气和汽车尾气污染严重，很多城市PM2.5超标，空气质量严重下降；二氧化碳排放增长过快，气候变化加剧。从生物植被方面看，湿地面积减少，大量动植物处于濒危状态，生物多样性日益消失。我国环境污染、土地退化、水资源枯竭、空气质量下降、植被遭受破坏、生物多样性消失、气候变化已成为严重影响人们正常生活并制约着社会的可持续发展。生态安全倍受关注。

针对以上情况，国家制定了大量法律法规保护生态环境。在土地保护方面制定了土地管理法、水土保持法、防沙治沙法等；在水资源保护方面制定了水法、水污染防治法、淮河流域水污染防治暂行条例、太湖流域管理条例、海洋倾废管理条例、防治船舶污染海洋环境管理条例等法律法规；在大气保护方面制定了大气污染防治法、环境噪声污染防治法、消耗臭氧层物质管理条例等；在植被保护方面制定了森林法、草原法、自然保护区条例等法律法规；在综合环境保护方面制定了环境保护法、环境影响评价法、固体废物污染环境防治法、规划环境影响评价条例、建设项目环境保护管理条例、全国污染源普查条例等法律法规。这些法律法规在保护生态环境方面起到了重要作用。

三、完善生态环境保护制度体系

2015年4月25日颁布的《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》对加快建立系统完整的生态文明制度体系作了明确要求。（1）健全法律法规。全面清理现行法律法规中与加快推进生态文明建设不相适应的内容，加强法律法规间的衔接。研究制定节能评估审查、节水、应对气候变化、生态补偿等方面的法律法规，修订相关法律等。（2）完善标准体系。加快制定修订一批能耗、水耗、地耗、污染物排放、环境质量等方面的标准，实施能效和排污强度“领跑者”制度，加快标准升级步伐。（3）健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，明确国土空间的自然资源资产所有者、监管者及其责任。完善自然资源资产用途管制制度，明确各类国土空间开发、利用、保护边界，实现能源、水资源、矿产资源按质量分级、梯级利用。（4）完善生态环境监管制度。建立严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度。健全环境影响评价、清洁生产审核、环境信息公开等制度。建立生态保护修复和污染防治区域联动机制。（5）严守资源环境生态红线。树立底线思维，设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，将各类开发活动限制在资源环境承载能力之内。（6）完善经济政策。健全价格、财税、金融等政策，激励、引导各类主体积极投身生态文明建设。（7）推行市场化机制。加快推行合同能源管理、节能低碳产品和有机产品认证、能效标识管理等机制。（8）健全生态保护补偿机制。科学界定生态保护者与受益者权利义务，加快形成生态损害者赔偿、受益者付费、保护者得到合理补偿的运行机制。（9）健全政绩考核制度。建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。（10）完善责任追究制度。建立领导干部任期生态文明建设责任制，完善节能减排目标责任考核及问责制度。

四、加大生态建设和环境保护力度

良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。加快治理突出生态环境问题、多还旧账，让人民群众呼吸新鲜的空气，喝上干净的水，在良好的环境中生产生活。（1）保护和修复自然生态系统。加快生态安全屏障建设，形成以青藏高原、黄土高原－川滇等为骨架，以其他重点生态功能区为重要支撑，以禁止开发区域为重要组成的生态安全战略格局。实施重大生态修复工程，有序实现休养生息。实施生物多样性保护重大工程，建立监测评估与预警体系，健全国门生物安全查验机制，有效防范物种资源丧失和外来物种入侵，积极参加生物多样性国际公约谈判和履约工作。（2）全面推进污染防治。按照以人为本、防治结合、标本兼治、综合施策的原则，建立以保障人体健康为核心、以改善环境质量为目标、以防控环境风险为基线的环境管理体系，健全跨区域污染防治协调机制，加快解决人民群众反映强烈的大气、水、土壤污染等突出环境问题。（3）积极应对气候变化。坚持当前长远相互兼顾、减缓适应全面推进，通过节约能源和提高能效，优化能源结构，增加森林、草原、湿地、海洋碳汇等手段，有效控制二氧化碳、甲烷、氢氟碳化物、全氟化碳、六氟化硫等温室气体排放。提高适应气候变化特别是应对极端天气和气候事件能力。

五、强化生态风险的预警和防控，妥善处置突发环境事件

随着突发环境事件的频繁发生，有效预防和处置突发环境事件，提升环境应急能力和预警水平，保障环境安全，已成为我国环境保护工作的重要内容。环境保护法规定，国家建立、健全环境监测制度；建立环境资源承载能力监测预警机制；国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制；国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度；划定生态保护红线，实行严格保护；国家建立、健全生态保护补偿制度；国家加强对大气、水、土壤等的保护，建立和完善相应的调查、监测、评估和修复制度等。

2011年10月17日，国务院颁布实施《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》提出：有效防范环境风险和妥善处置突发环境事件。完善以预防为主的环境风险管理制度，实行环境应急分级、动态和全过程管理，依法科学妥善处置突发环境事件。建设更加高效的环境风险管理和应急救援体系，提高环境应急监测处置能力。制定切实可行的环境应急预案，配备必要的应急救援物资和装备，加强环境应急管理、技术支撑和处置救援队伍建设，定期组织培训和演练。开展重点流域、区域环境与健康调查研究。全力做好污染事件应急处置工作，及时准确发布信息，减少人民群众生命财产损失和生态环境损害。健全责任追究制度，严格落实企业环境安全主体责任，强化地方政府环境安全监管责任。

第三十一条 国家坚持和平利用核能和核技术，加强国际合作，防止核扩散，完善防扩散机制，加强对核设施、核材料、核活动和核废料处置的安全管理、监管和保护，加强核事故应急体系和应急能力建设，防止、控制和消除核事故对公民生命健康和生态环境的危害，不断增强有效应对和防范核威胁、核攻击的能力。

【释义】 本条是关于维护核安全任务的规定。

一、关于核安全的内涵

核安全通常是指核材料及放射性物质的管理和使用处于没有任何危险的状态，包括放射性物资的管理、核资源的开采利用、核电站的运行、乏燃料的处理、防止核扩散等。需要采取核安全措施的设施和活动包括核电厂和其他核设施以及医用、发电用、工业用和军用核物资的运输、使用与存储等。

核安全关系经济社会发展全局和人民群众的切身利益，是全民关注的重大问题。我国历来重视核安全，加入了《不扩散核武器条约》《核安全公约》《全面禁止核试验条约》《核事故或辐射紧急援助公约》等国际条约，制定了民用核设施安全监督管理条例、放射性废物安全管理条例、核电厂核事故应急管理条例、核出口管制条例、核两用品及相关技术出口管制条例等行政法规。日本福岛核电站事故发生后，我国政府抓紧部署，2012年出台了《核安全与放射性污染防治“十二五”规划及2020年远景目标》，要求不断健全法规标准和政策措施，加强技术支撑和基础能力建设，强化质量保证，完善监管机制和应急体系，严格安全管理，不断提高核安全水平。

二、坚持和平利用核能和核技术

我国一向坚持和平利用核能和核技术，加强国际合作，防止核扩散，积极完善防扩散机制。防止大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散有利于维护国际和地区的和平与安全，符合国际社会的共同利益，这已成为国际共识。国际社会经过长期不懈的努力，已建立起一个相对完整的国际防扩散体系。国际防扩散体系在防止和延缓大规模杀伤性武器及其运载工具的扩散，维护世界和地区的和平与安全方面，发挥了积极作用。我国一贯主张全面禁止和彻底销毁核武器、生物武器和化学武器等各类大规模杀伤性武器，坚决反对此类武器及其运载工具的扩散。中国不支持、不鼓励、不帮助任何国家发展大规模杀伤性武器及其运载工具。中国坚决支持国际防扩散努力，同时也十分关心国际和地区的和平与稳定。中国主张通过和平手段实现防扩散目标，一方面要不断改进国际防扩散机制，完善和加强各国的出口控制；另一方面应通过对话和国际合作解决扩散问题。

中国已参加了防扩散领域的所有国际条约和相关国际组织，并与其他国家和有关多国出口控制机制积极开展交流与合作。中国积极参与国际社会解决有关防扩散问题的外交努力，推动通过对话与合作，以和平方式解决相关问题。有效的出口管制是实现防扩散目标的重要手段。作为一个具有一定工业和科技能力的国家，中国在这一领域采取了极为负责任的政策和举措。相关出口管制做法已与国际通行做法基本一致。

三、加强安全管理、监管和保护

加强安全管理，主要包括以下几个方面：提高核能与核技术利用安全水平。加强重大自然灾害对核设施影响的分析和预测预警。进一步提高核安全设备设计、制造、安装、运行的可靠性。加强研究堆和核燃料循环设施的安全整改，对不能满足安全要求的设施要限制运行或逐步关停。规范核技术利用行为，开展核技术利用单位综合安全检查，对安全隐患大的核技术利用项目实施强制退役。

加强安全监管，主要包括以下几个方面：完善核与辐射安全审评方法。加强运行核设施安全监管，强化对在建、拟建核设施的安全分析和评估，完善核安全许可证制度。完善核设施的安全管理。加强对核材料、放射性物品生产、运输、存储等环节的安全监管。加强核技术利用安全监管，完善核技术利用辐射安全管理信息系统。加强辐射环境质量监测和核设施流出物监督性监测。加强放射性污染防治。推进早期核设施退役和放射性污染治理。

四、加强核事故应急体系和应急能力建设

关于核事故应急，我国已经制定了突发事件应对法、放射性污染防治法、核电厂事故应急管理条例、放射性物品运输安全管理条例等法律法规，并根据国家突发公共事件总体应急预案，制定了国家核应急预案。加强核事故应急体系和应急能力建设，主要充实核事故监测、预警、处置、信息、后果评价、决策和指挥能力。加强核应急救援体系建设，建立统一指挥、统一调度的核事故应急响应专业队伍，提高核事故应急响应能力。合理规划核电厂核事故应急计划区范围。强化地方政府的应急指挥、应急响应、应急监测、应急技术能力建设，制定并实施应急能力建设标准，配备必要应急物资及装备，提高地方政府应急水平。

五、不断增强有效应对和防范核威胁、核攻击的能力

核力量是维护国家主权和安全的战略基石。中国始终奉行不首先使用核武器的政策，坚持自卫防御的核战略，无条件不对无核武器国家和无核武器地区使用或者威胁使用核武器，不与任何国家进行核军备竞赛，核力量始终维持在维护国家安全需要的最低水平。

建设完善核力量体系，提高战略预警、指挥控制、导弹突防、快速反应和生存防卫能力，慑止他国对中国使用或者威胁使用核武器。

本条规范的核安全既包括维护民用核安全，也包括军事核安全。在相当长的时期内，核威胁都是客观存在的，不会因我们坚持核能和核技术的和平利用，加强核技术水平和核应急能力建设而完全消失或减弱。因此，本条规定国家“不断增强有效应对和防范核威胁、核攻击的能力”，保护人民的生命财产安全和国家安全。

第三十二条 国家坚持和平探索和利用外层空间、国际海底区域和极

地，增强安全进出、科学考察、开发利用的能力，加强国际合作，维护我国在外层空间、国际海底区域和极地的活动、资产和其他利益的安全。

【释义】 本条是关于维护新型领域安全任务的规定。

一、关于新型领域

外层空间、国际海底区域和极地等新型领域，虽然目前还不属于国家主权管辖范围，但是近年来，这些新型领域对于国家安全的重要性，已经越来越成为世界各国的共识。世界各国普遍认为这些领域属于未来国家利益拓展和维护国家安全的“战略新疆域”。

西方发达国家从上世纪八十年代起就开始逐步加强这些新型领域的立法工作，美国、日本、俄罗斯以及有关欧洲国家也都将太空、极地、深海作为国家安全战略的重要内容，通过法律和国家政策保障本国在新型领域国家利益的安全。我国目前在这些领域也有着现实和潜在的重大国家利益，也面临着安全威胁和挑战，因此，本法立足于维护国家安全的未来需要，在本条中对外层空间、国际海底区域和极地的国家安全任务作出原则性规定，为相关工作提供法律依据和预留立法接口。

二、关于外层空间

（一）外层空间的法律地位

目前国际法上专门针对外层空间活动的公约有五件，分别是《关于各国探索和利用包括月球和其他天体在内外层空间活动的原则条约》（简称《外空条约》）、《营救宇航员、送回宇航员和归还射入外层空间的物体的协定》、《空间物体所造成损害的国际责任公约》、《关于登记射入外层空间物体的公约》和《指导各国在月球和其他天体上活动的协定》等。另外，《限制反弹道导弹条约》、《国际电信公约》、《国际无线电规则》及《联合国宪章》等的基本原则，对太空活动也有一定规范。

根据《外空条约》规定，外层空间属于全人类共同所有，各国不得通过主权要求、使用或占领等方法，以及其他任何措施，把外层空间（包括月球和其他天体）据为己有。同时，所有国家可在平等、不受任何歧视的基础上，根据国际法自由探索和利用外层空间，自由进入天体的一切区域。

（二）外层空间的利用原则

归纳起来，现行外层空间利用主要确立了以下四个原则：（1）共同利益原则。探索和利用外层空间应为所有国家谋福利和利益。（2）平等共有原则。外层空间是对全人类开放的空间，一切国家都可以不受歧视地、平等地、自由地探索和利用外层空间，进入天体的一切地区。（3）和平利用原则。任何国家不得在绕地球轨道、天体或者深空放置、部署核武器或者其他大规模杀伤性武器；禁止在天体上建立军事基地、设施、工事或者其他大规模杀伤性武器；禁止在天体上建立军事基地、设施、工事及试验任何类型的武器和进行军事演习。（4）不得据为己有原则。任何国家不得通过主权要求、使用或者占领等方式，以及其他任何措施，将包括月球及其他天体在内的太空据为己有。

（三）外层空间安全方面存在的问题

随着外层空间技术的快速发展和外层空间领域竞争的日益加剧，尤其是主要航天大国在外层空间武器化问题上的矛盾和争议，现行外层空间面临的挑战和问题逐渐突出。主要体现在以下几个方面：（1）对外层空间武器化约束有限。（2）条约部分概念术语定义不够严格。（3）条约缺乏有效的执法程序和机制。（4）外层空间活动普及带来新的法律问题，例如外层太空商业化与私营化趋势加快，私人或者非政府组织进行太空探索的权利、义务和责任的认定缺乏法律界定。

（四）我国关于外层空间的规定

目前很多国家均针对外层空间的开发利用制定了法律，如美国、英国、法国、德国、西班牙、比利时、澳大利亚、加拿大、日本等。我国于1983年加入《外层空间条约》，1988年加入《营救宇航员、送回宇航员和归还射入外层空间的物体的协定》、《空间物体所造成损害的国际责任公约》和《关于登记射入外层空间物体的公约》。2001年中国国防科学技术工业委员会和外交部发布了《空间物体登记管理办法》，这是我国第一部规范空间活动的规章。2002年中国国防科学技术工业委员会又公布了《民用航天发射许可证管理暂行办法》，该办法建立了对在我国境内非军事用途的航天器进入外层空间的行为的许可证管理体系，与之相配套，还出台了《民用航天发射许可证审批办理程序》。

目前，调整我国外层空间活动的还有国家制定的一系列的外层空间政策。2004年4月经国务院批准，国防科学技术工业委员会、国家发展和改革委员会联合发布的《国防科技工业产业政策纲要》中有关航天产业的政策规定；国防科工委在2007年通过的《航天发展“十一五”规划》和《“十一五”空间科学发展规划》；国防科工委和国家发改委在2008年联合颁布了《关于促进卫星应用产业发展的若干意见》。此外，还有众多的关于减缓空间碎片政策的规定，如在国家航天局的统一领导下编制的《空间碎片行动计划（2006—2010）》等。

三、关于国际海底区域

（一）关于国际海底区域的法律地位

《联合国海洋法公约》第11部分和《关于执行〈海洋法公约〉第11部分的协定》对国际海底区域作了规定：（1）在地理空间上，它指的是主权国家管辖范围（领海、毗连区、专属经济区和大陆架）以外的海底、洋底及其底土；（2）在法律地位上，国际海底区域及其自然资源是人类的共同继承财产；（3）在资源开发权上，对国际海底区域资源开发的一切权利属于全人类；（4）在具体管理上，由国际海底管理局代表全人类为“全人类的利益”进行管理。

（二）国家参与国际海底区域开发利用等权利义务

根据《联合国海洋法公约》和《关于执行〈海洋法公约〉第11部分的协定》规定，国家参与国际海底区域及其资源开发利用等的权利、义务包括：（1）任何海洋法公约缔约国及其国有企业或在缔约国担保之下的具有该国国籍的自然人或法人，可以与国际海底管理局协作的方式进行国际海底区域内资源的勘探和开发；但任何国家都不能对国际海底区域及其资源主张或者行使主权或主权权利，不能把国际海底区域及其资源据为己有；（2）任何国家都有公平地享受国际海底资源收益的权利；（3）要和平利用国际海底区域；（4）保护和保全国家海底区域的海洋环境；（5）所有国家均有权在国家海底区域内进行海洋科学研究；（6）在国际海底区域内的一切行为应符合国际法。

（三）我国在国际海底区域享有国际法权利和现实利益

我国1996年批准加入《联合国海洋法公约》，按照公约规定，我国享有参与国际海底区域及其资源勘探开发和科学研究等国际法赋予的权利。目前，在中国政府的担保下，中国大洋矿产资源研究开发协会以及五矿集团先后与国际海底管理局正式签订四份国际海底区域有关矿区勘探合同，目前我国已成为世界上在国际海底区域及其资源拥有实际利益的少数几个国家之一。我国在国际海底区域的活动具有重要的战略意义。在政治上，维护了国际海底区域及资源是“人类共同继承遗产”这一原则和我国在这一领域应有的权利；经济上，则着眼于开发利用国际资源，为我国经济社会可持续发展开辟了战略资源储备基地，为维护我国资源安全提供了强有力支撑。

（四）我国关于参与国际海底区域相关事务的有关规定

新世纪以来，按照发展海洋经济，建设海洋强国的目标，国家先后出台了一系列文件，包括国家经贸委《关于发布〈“十五”工业结构调整规划纲要〉的通知》（国经贸行业〔2001〕1125号）、《国务院关于印发〈全国海洋经济发展规划纲要〉的通知》（国发〔2003〕13号）、《国务院关于印发〈中国21世纪初可持续发展行动纲要〉的通知》（国发〔2003〕3号）、《国家发展改革委关于印发〈高技术产业发展“十一五”规划〉的通知》（发改高技〔2007〕911号）、《国务院关于印发〈全国海洋经济发展“十二五”规划〉的通知》（国发〔2012〕50号）、《国务院关于印发〈国家重大科技基础设施建设中长期规划（2012—2030年）〉的通知》（国发〔2013〕8号）等，对我国积极参与国际海底区域科学考察、开发利用和国际合作，维护我国在国际海底区域的合法权益提出了新要求、作出了新部署。主要包括：一是，持续开展国际海洋地质调查和国际海底矿产资源勘查。二是，加强国际海底区域矿产资源勘探、研究与开发。三是，加强国际海域的基础能力建设，加大深海矿产资源勘查、开采、选冶等技术装备的研发力度，发展深海生物基因资源采集、保藏、提取、培养等相关技术。四是，增强我国参与国际海洋事务的能力。五是，加强国际合作。

四、关于极地区域

极地区域包括南极地区和北极地区，其中，南极地区泛指南纬60度南极圈以南的地区，包括南极大陆、周围岛屿和海洋；北极地区是指北纬60度北极圈以北的区域，除了少数国家的领土外，主要部分是北冰洋。

（一）关于极地区域的法律地位

南极和北极在自然条件方面有许多共同点，但是其法律地位和法律制度方面差异巨大。根据《南极条约》和其他条约规定，对南极的任何领土主权要求处于冻结状态，在条约的有效期内，原来提出过领土主权的国家可以不放弃其主张，但也不能提出新的主张；原来没有提出过领土主权主张的国家不得再提出新的要求。此外，条约还要求南极永远只用于和平目的、科学考察自由、各国科学合作、各国对南极有环境保护义务等。

在北极地区没有一个专门适用的国际条约，更没有像南极条约体系那样系统完备的法律制度。目前适用于北极地区的国际法主要有《联合国海洋法公约》，1920年关于斯匹次卑尔根群岛主权归属和资源开发利用问题的《斯匹次卑尔根群岛条约》，1973年北冰洋五国签署的《保护北极熊协定》以及其他适用于北极地区的环境、航行等国际公约。与南极冻结领土主权要求不同，北极地区的陆地和岛屿均分别属于环北极地区不同国家的领土，环北极国家可以依据海洋法公约在北冰洋享有相应的领海、毗连区、专属经济区和大陆架的相关权利。各个国家领海范围以外的海洋属于公海，各国大陆架以外的海床和底土属于国际海底区域。另外，1920年《斯匹次卑尔根群岛条约》明确规定斯匹次卑尔根群岛主权属于挪威，但是各缔约国有权在该地区依法平等从事海洋、工业、矿业和商业活动。中国于1925年加入该条约。

（二）我国在极地区域享有国际法权利和现实利益

我国目前在南极地区已经建立了四个科学考察站，分别是1985年建立的长城站，1989年建立的中山站，2009年建立的昆仑站和2014年建立的泰山站。此外，我国于1994年批准了《关于环境保护的南极条约议定书》。根据议定书规定，缔约国可以在南极申请设立南极特别保护区和南极特别管理区，管理国可以采取严格的保护措施并建立进入许可制度来对这些区域加以管理。我国于2007年与澳大利亚、印度、罗马尼亚和俄罗斯联合提请设立了东南极拉斯曼丘陵南极特别管理区，2008年我国单独申请在南极格罗夫山地区哈丁山设立南极特别保护区获得批准，此外，我国还与澳大利亚联合申请了南极特别保护区。

我国目前在北极的活动主要是科学考察活动，并于2004年在北极地区的斯匹次卑尔根群岛建立了黄河科考站。同时，我国依据《联合国海洋法公约》依法享有对于北极地区公海和国际海底区域的相关权利。特别是随着未来北极西北航道、东北航道的打通，北极航行自由对于我国未来发展非常重要，战略价值和经济价值都不可低估。

（三）我国关于参与极地区域相关事务的有关规定

2014年国家海洋局制定通过了《南极考察活动行政许可管理规定》。此外，国务院颁发的有关测绘、海洋、科技发展等相关文件中，也对于极地科考和生物资源利用提出了明确要求，例如：（1）测绘。《测绘地理信息发展“十二五”总体规划纲要》要求“继续加强南、北极基础测绘”。（2）生物资源利用。《国务院关于促进海洋渔业持续健康发展的若干意见》要求“积极参与开发南极海洋生物资源”。（3）航运。《国务院关于促进海运业健康发展的若干意见》提出：“加大重要国际海运通道和北极事务的研究和参与力度，支持企业参与北极航线的运行，加强国际海运保障能力建设。”（4）科学考察。《国家重大科技基础设施建设中长期规划（2012—2030年）》提出了“中国南极天文台”和“南极气球站”的建设要求。

第三十三条 国家依法采取必要措施，保护海外中国公民、组织和机构的安全和正当权益，保护国家的海外利益不受威胁和侵害。

【释义】 本条是关于维护海外利益任务的规定。

中国经济逐步融入世界经济体系，海外利益已经成为中国国家利益的重要组成部分。这些年，为适应对外开放和经济全球化新形势需要，随着国家“走出去”战略的实施，中国企业在海外的投资不断扩大，在海外经商、旅游、留学的中国公民数量与日俱增，随着“一带一路”战略的实施，中国在海外的利益会进一步扩大。但是国际安全形势不确定、不稳定因素增多，我海外利益面临的安全风险有所上升，维护我国海外利益的任务十分艰巨。海外中国公民、组织和机构的安全和正当权益成为外交保护、领事保护的重要方面。驻外外交人员法第五条明确规定，驻外外交人员的职责就包括维护中国公民和法人在国外的正当权益。2014年党的十八届四中全会进一步要求，“强化涉外法律服务，维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益，依法维护海外侨胞权益。”2015年国务院关于落实《政府工作报告》重点工作部门分工的意见（国发〔2015〕14号）中也提出，健全金融、信息、法律、领事保护服务，注重风险防范，提高海外权益保障能力。

一、保护海外公民、组织、机构权益的现状

据不完全统计，2014年我国出国旅游人数超过1亿人次，截至2013年，我国出国留学总人数达到305.86万人，截至2015年5月底，我国在外劳务人员达100.7万人，我国累计非金融类对外直接投资达44546亿元人民币。随着我国不断对外开放，我国与世界各国的交往还将进一步加深，我国到海外旅游、经商、学习的公民还会进一步增加，到国外开展国际经济贸易合作的企业也会进一步增多。

我国公民、组织和机构在国外的安全和正当权益基本是有保障的。但在个别国家或个别情况下也有针对我国公民的犯罪，个别国家对我国企业还存在偏见或歧视，有时个别国家可能发生武装冲突和社会骚乱与动荡。在上述情况下，我国公民、组织和机构在海外安全和正当权益以及国家在海外的利益就可能受损，国家就应采取相应措施予以保护。如2011年西方对利比亚进行突袭，旅居利比亚的大量中国公民生命安全受到威胁，我国政府动用大量飞机和船舶把3万中国公民成功地从利比亚撤回，较好地保护了中国公民的人身安全。这是中国政府最近成功保护中国海外公民人身安全的案例之一。鉴于上述情况，国家安全法有必要把维护我国公民、组织和机构在海外安全和正当权益以及国家在海外的利益纳入管辖范围。

二、保护的对象

本条所讲中国公民指具有中国国籍的人员，不包括已经取得驻在国国籍的华裔；组织和机构指法人，包括企事业单位、科研机构、院校等；国家的海外利益指国家作为一个整体在海外的利益，其范围很广，包括国有资产、国家机密、国家形象、国家软实力、国家在国际上的权益等。

从法律的角度讲，国家保护的是中国公民的人身安全以及中国公民、组织、机构和国家在海外的正当权益和公正待遇。如某国发生专门针对中国公民的犯罪，中国政府就必须提起严正交涉，要求有关国家采取切实行动加强对中国公民的保护并严惩犯罪分子或犯罪组织，预防再次发生专门针对中国公民的犯罪。再比如中国公民在海外犯罪，中国政府就应派外交或领事官员旁听审判过程，确保其受到公正审判和人格尊严不受侵犯。再比如中国企业在国外受到歧视待遇，中国政府也应提起交涉，确保中国企业在海外得到公正待遇。

本条规定国家保护海外中国公民、组织和机构的安全和正当权益。这里规定的“正当权益”与“合法权益”有联系，通常情况下范围基本一致但并不完全重叠。中国公民和法人位于别国领土之上，根据属地管辖原则，他们受所在国法律支配。宪法第五十条规定，中华人民共和国保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益。这里对于归侨和侨眷表述为“合法的权利和利益”，而对于华侨则采用了“正当的权利和利益”。这主要就是考虑根据保护的主体所在地域的不同，合法性与正当性的范围可能有所区别。归侨和侨眷作为中国公民，处于中华人民共和国的范围内，理所应当遵守中国法律，因此只有合法的权利和利益才能得到保护。但是，华侨作为中国公民又长期定居国外，所在国法律规定在很多时候会与中国的法律规定不一致，有的行为在所在国是合法的，但是在我国属于非法；有的行为在所在国是非法的，但是在我国是合法行为。更为极端的情况，就是所在国的法律本身，就存在威胁我国国家安全或者对中国公民、组织存在歧视。在这个时候，国家是否予以保护，就不能简单地考虑该行为是否符合当地法律规定，而需要考虑“正当性”。

三、国家维护海外利益的措施

本条规定，国家依法采取必要措施保护国家的海外利益不受威胁和侵害。第一个要求就是国家采取的相关措施应当依法进行。一是必须符合中国相关法律的规定；二是必须遵守国际法和公认的国际关系准则；三是应尊重别国主权和司法独立。在中国公民、组织和机构安全与正当权益以及国家整体利益在海外受到威胁的情况下，国家必须依法采取切实措施保护中国公民、组织和机构在海外的安全和正当权益以及国家整体海外利益，最常用的是外交和领事保护。《维也纳外交关系公约》规定，使馆“于国际法许可范围内，在接受国中保护派遣国及其国民之利益”。《中华人民共和国驻外外交人员法》也规定，维护中国公民和法人在国外正当权益是驻外外交人员的重要职责之一。在当今社会，绝不能再像西方过去搞独立于驻在国主权和法律之上的外交特权或领事裁判权。

第二个要求就是必要性。采取的措施应当以“保护海外中国公民、组织和机构的安全和正当权益，保护国家的海外利益不受威胁和侵害”为限度。近年来，中国为维护海外利益开展了许多工作，这其中既包括外交措施，也保护行政执法合作，在紧急情况下还包括了海外军事行动。例如，一是深化对外友好交往与合作，打造“全球伙伴关系网络”，夯实维护我国海外利益安全的根基；二是同有关国家商签投资保护协议等双边协议，为保护和促进海外投资营造有利的法律环境；三是加强领事保护工作，成立“外交部全球领事保护与服务应急呼叫中心”等；四是开展双多边反恐与执法安全合作，为我国海外利益提供更多保障；五是派遣海军舰艇编队赴亚丁湾、索马里海域执行护航任务，有效维护了我国海上重要战略通道和人员、船舶安全。

第三十四条 国家根据经济社会发展和国家发展利益的需要，不断完善维护国家安全的任务。

【释义】 本条是维护国家安全任务的兜底条款。

制定国家安全法，对维护国家安全的任务作出兜底规定，是贯彻总体国家安全观的需要。本法第三条规定：“国家安全工作应当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，维护各领域国家安全，构建国家安全体系，走中国特色国家安全道路。”该条对国家安全工作指导思想即总体国家安全观作了阐述。总体国家安全观充分考虑国家利益的拓展和国家安全形势的变化，提出涉国家安全领域也会不断拓展和变化，国家安全重点领域不仅仅是政治安全、人民安全、国土安全、军事安全等十一个领域，法条中“维护各领域国家安全”就是上述思想的体现。

本法第二章维护国家安全的任务，共二十条，从政治安全、人民安全、新型领域安全等十九个方面对维护国家安全的任务作了规定。除了上述领域维护国家安全的任务外，还有一些领域的安全也需要引起重视。如生物安全，基因信息以及物种安全的保护，防控人与动植物等新发突发传染病疫情，防御生物武器攻击和恐怖袭击，防控外来入侵生物威胁等，对国家安全也很重要；如电磁空间安全，随着信息化程度的提高，电磁空间安全越来越重要；等等。目前，本法第二章规定的十九个方面维护国家安全的任务，是根据当下维护国家安全的形势和需要作出的规范。随着经济社会发展和国家安全利益的需要，将有新的维护国家安全的任务需要纳入总体国家安全观，为了防止挂万漏一，根据形势发展不断完善维护国家安全的任务留下接口和余地，有必要增加兜底条款。因此，本法规定，国家根据经济社会发展和国家发展利益的需要，不断完善维护国家安全的任务。