国家出版基金项目

国家安全战略研究丛书 | 丛书主编◎王吉胜 | 主　编◎赵小康

THE NSA REPORT

Liberty and Security in a Changing World

美国国家安全局报告

剧变世界中的自由与安全

［美］白宫情报与通信技术审查小组
（The President's Review Group on Intelligence and Communications Technologies）／著
毕思露　杨宁巍／译　陈珊珊／校译

深度求解情报收集改革之策
探索重建情报监控运行体系

金城出版社
GOLD WALL PRESS

国家安全战略研究丛书 | 丛书主编◎王吉胜 | 主　编◎赵小康

本书获得“江苏高校品牌专业建设工程资助项目（项目编号：PPZY2015A058）”资助

美国国家安全局报告

剧变世界中的自由与安全

[美] 白宫情报与通信技术审查小组
（The President's Review Group on Intelligence and Communications Technologies）／著
毕思露　杨宁巍／译　陈珊珊／校译

金城出版社
GOLD WALL PRESS

图书在版编目（CIP）数据

美国国家安全局报告：剧变世界中的自由与安全 / 白宫情报与通信技术审查小组著；毕思露，杨宁巍译 . — 北京：金城出版社，2016.10

（国家安全战略研究丛书）

书名原文：The NSA Report: Liberty and Security in a Changing World

ISBN 978-7-5155-1389-8

Ⅰ. ①美… Ⅱ. ①白… ②毕… ③杨… Ⅲ. ①情报工作－关系－国家安全－研究报告－美国 Ⅳ. ① D771.236

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2016）第 229692 号

美国国家安全局报告 ：剧变世界中的自由与安全

作　　者	[美] 白宫情报与通信技术审查小组
译　　者	毕思露　杨宁巍
责任编辑	陈珊珊
文字编辑	毕思露
开　　本	700 毫米 ×960 毫米　1/16
印　　张	11.5
字　　数	180 千字
版　　次	2017 年 5 月第 1 版　2017 年 5 月第 1 次印刷
印　　刷	三河市百盛印装有限公司
书　　号	ISBN 978-7-5155-1389-8
定　　价	38.00 元

出版发行	**金城出版社** 北京市朝阳区利泽东二路 3 号　邮编：100102
发 行 部	（010）84254364
编 辑 部	（010）64222699
总 编 室	（010）64228516
网　　址	http://www.jccb.com.cn
电子邮箱	jinchengchuban@163.com
法律顾问	陈鹰律师事务所　（010）64970501

送 文 函

尊敬的总统先生：

很荣幸向您呈送白宫情报与通信技术审查小组所作的报告。根据2013年8月27日总统备忘录，以下建议致力于维护国家安全及促进外交政策，并遵守长期以来所作的保护个人隐私和公民自由的承诺，以期保持公众(包括海外朋友、盟友）信任，同时降低未授权披露带来的风险。

我们强调有必要确立明确的原则，以为未来奠定坚实的基础。过去和现在我们都进行了相关探索，并得出以下建议，但本报告不应视为对此所作的全面概括或详细评估。此外，本报告一般不涉及预算问题(当然某些建议可能侧面提及此问题)。

我们认为，在相对较短的时间内所形成的46项建议，需要接受相关官员的谨慎评估，并充分考虑其可能带来的影响。我们的目标是确立明确的原则、寻求广泛的认可，以便引领未来数月、数年甚至几十年的发展方向。

我们诚挚希望，该报告对您、对国会、对美国人民、对领导者以及正在研究这些重要问题的不同国家的人都能有所帮助。

理查德·A·克拉克(Richard A. Clarke)

迈克尔·J·莫瑞尔(Michael J. Morell)

杰弗里·R·斯通(Geoffrey R. Stone)

凯斯·R·桑斯坦(Cass R. Sunstein)

彼得·史怀亚(Peter Swire)

致　谢

审查小组特向所有支持该报告准备工作的人表示感谢。许多人被正式安排来协助小组工作，且都表现出高度专业、勤勉和积极的工作态度。其中包括布雷特·弗里德曼(Brett Freedman)、肯尼思·古尔德(Kenneth Gould）以及政府各个部门的人员。此外，还要感谢政府内外所有为支持我们的工作付出时间和精力的人士。

目　录
Contents

序　言

2013 年 8 月 27 日，总统宣布成立白宫情报与通信技术审查小组（Review Group on Intelligence and Communications Technologies）。在当前的背景下，我们的工作主要是对国家安全局（National Security Agency，NSA）所搜集的外国涉密情报进行披露。披露显示，信息拦截发生在美国境内外，并且美国公民、永久合法居民甚至境外非美国公民的通信内容都有涉猎。以上披露与美国境内外许多人的反应和关切均为该报告提供了大量资料，但我们致力于为未来打下坚实的基础（即标题所指），在剧变的世界中维护自由与安全。

所谓剧变，包括信息和通信技术的空前进步，贸易、投资和信息流通全球化的不断增强，以及不确定的国家安全威胁（美国公众希望政府为之提供保护）。在此情形下，我们一直密切关注情报搜集环境所发生的重大变化。

举例来说，如今传统意义上“国外”（foreign）与“国内”（domestic）之间的界限已不似过去那样明确，全球范围内不论朋友还是敌人都在使用同样的通信设备、软件以及网络。这些变化，以及未来我们需要面对的不同的威胁，都将对隐私权、与其他国家的战略合作关系，以及创新、信息共享等支撑全球经济发展的关键要素，产生深远的影响。

要解决这些问题，美国必须在国内外寻求多个目标。面对这些挑战，美国需要全方位考虑自身所追求的利益和价值，并且向美国公众和

其他主要的国际受众传达这些目标。其中包括：

抵御各种威胁以保护国家安全。美国抵御竞争对手、恐怖分子和武器扩散威胁的能力，主要取决于其是否有广泛的来源和多种途径来获取外国情报信息。当今时代，通信技术进步越来越占主导地位，美国必须继续在全球范围内搜集信号情报，以确保国内外公民的安全，并保护朋友、盟友以及与其有合作关系的国家的安全。

促进其他与国家安全和外交政策相关的利益。情报工作的初衷不只是抵御威胁，也是最大程度地维护国家安全和外交政策利益，包括反情报，打击有组织的国际犯罪，防止贩毒、贩卖人口以及大规模暴行等。

保护隐私权。对于追求自由和自治的社会来讲，隐私权保护是必不可少的。现代技术的兴起使得民主国家尊重人民的基本权利——隐私权变得尤为重要，同时隐私权也是个体安全与人身自由的重要决定因素。

保障民主、公民自由与法治。在美国，自由辩论对于维持民主的长期活力是非常重要的，并且有助于加强全球范围内的民主。过度监管和不正当的保密都可能危及公民自由、公众信任以及民主自治的核心流程。政府的所有部门，包括国家安全部门，都必须坚持法治。

促进网络世界的繁荣、安全与开放。美国必须采取并坚持一定的政策，以支持国内外的技术创新与协作。这些政策对于促进经济增长至关重要，而经济自由和鼓励创业反过来又会促进经济增长。基于此，美国必须继续建立和加强有关互联网自由和安全的国际规范。

保护战略联盟。情报搜集理应保护并加强我们与他国的战略关系。我们必须尊重这些关系以及其他国家的领导者和公民，尤其是那些与我们持有共同利益、价值观或两者兼有的国家。情报搜集理应承认与他国合作的重要性，并且尊重其他国家人民的合法隐私权益和人性尊严。

管理以上这些相互矛盾的目标所面临的挑战无疑是巨大的。但如果这样就能兑现对其公民和后代的承诺，那么国家必须尽力完成。

高参摘要

概述

美国及其盟友面临许多重大的国家安全威胁，并且在未来一段时期这种状况仍会持续。这些威胁主要包括国际恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、网络间谍活动和网络战等。要保护自身免遭这些威胁，就必须拥有强大的国外情报搜集能力。我们的对手往往借助复杂的通信技术进行相关操作，因此仰仗杰出的能力与出色的人才来保护国家以及盟友的安全，就成为国家安全局义不容辞的责任。

同时，美国正全力保护隐私和公民自由等基本权利，它们可能，甚至有时已经被过度的情报搜集所破坏。深思熟虑之下，我们建议改进情报搜集活动，在使这些基本权利得到保护的前提下进一步维护国家安全。

原则

我们建议仔细考虑以下原则：

1. 美国政府必须同时保护两种不同形式的安全：国家安全和个人隐私

在美国的传统概念中，“安全”一词有多种含义。而按当代的说法，它通常是指国家安全(national security) 或国土安全(homeland security)，

对这种安全进行保护便是人们普遍认为的政府最基本的职责之一。与此同时，在美国宪法第四修正案中，安全具有另一种同等重要的含义，即："人民的人身、住宅、文件和财产不受无理搜查和扣押的权利，不得侵犯。"。上述两种形式的安全都必须得到保护。

2．核心任务之一是风险管理：当涉及多个风险时，它们必须都被纳入考虑范围

当政府官员获取外国情报信息时，他们会尽力降低风险，尤其是国家安全风险。当然，他们往往也面临多重风险的挑战。在此情形下，政府必须考虑所有的，而非单一风险，以采取合理的保障措施。除降低国家安全风险之外，政府官员还必须考虑其他四种风险：隐私风险；互联网及其他地方的公民自由风险；国际关系风险；贸易和商业风险，包括国际商务活动等。

3．"平衡"的理念具有真理性，但也有不恰当和误导性的一面

人们很容易认为根本目标是要在两种形式的安全之间取得恰当的"平衡"。这一建议具有一定的真理性，但是还有一些保障措施是完全不受平衡制约的。在追求自由的社会，政府官员不应有以下行为：参与监视活动以惩治政敌；限制言论或宗教自由；压制正当的批评或异议；帮助自身偏爱的公司或行业；为国内企业提供不公平的竞争优势；以宗教、民族、种族或者性别来区分不同的群体，并为其牟利或进行打压。

4．政府应以对各种后果的仔细分析为基础进行决策，包括收益和成本(在可行范围内)

在公共政策的许多领域，政府官员越来越坚持对决策后果进行仔细分析，并强调要依靠证据和数据，而非直觉和传闻。在付诸实践之前，监控决策应该取决于对预期结果全部相关风险的仔细评估(在可行范围内)。这些决策也应受到持续的监督(如回顾性分析)，以确保万无一失。

对美国公民的监控

针对美国公民的监控，我们提出一系列重大的改革。根据《外国情报监视法案》（Foreign Intelligence Surveillance Act，FISA）第二百一十五条，政府现在存储的大规模电话元数据，可理解为包括拨打和接收的电话号码、通话时间、通话日期（元数据不包含通话内容）在内的相关信息。我们建议国会停止存储这些数据，并将其转移至一个私密的系统中，以备在涉及国家安全问题时政府进行查询。

在我们看来，当前政府存储大规模元数据的做法在公众信任、个人隐私、公民自由等方面都存在潜在风险。我们认识到，政府有权使用这些元数据，但它们更应由私人或第三方提供。这种方式将使政府合理地使用相关信息，从而在保护国家安全的同时避免对个人隐私和公民自由造成不必要的威胁。与此建议一致，未来我们将坚持一项普遍原则：一般说来，如果没有通过高级政策的审查，政府不得以将未来的查询和数据挖掘用于外国情报为目的，搜集和存储大量未经整理和未公开的美国公民个人信息。

我们还建议进行具体的改革，以为美国公民提供更大的保障，使他们的个人领域不受侵犯。我们同时支持采取新的措施来保护美国公民与非美国公民之间的交流。对于外国情报监视法庭（Foreign Intelligence Surveillance Court，FISC）强迫第三方（如电话服务提供商）向政府披露私人信息的行为，我们建议对其进行必要的限制。我们支持类似限制发出国家安全信函（National Security Letters，NSL）（美国联邦调查局借此强迫个人和组织提交私人记录）的措施，建议除非在紧急情况下，发出国家安全信函都应提前进行司法审查。

我们建议采取具体措施，提升透明度并推动问责制，从而赢取公众信任，这一点至关重要。同时应制定相关法律使国会和美国人民最大程

度地知悉监控项目的信息(除非保护涉密信息之必要)。此外，我们建议政府制定相关法律，授权电话、互联网和其他供应商公开相关行政命令的内容。正是这些行政命令使他们向政府提供私人信息，而这些信息则可能会揭露信息提供者收到的行政命令的数量，其产生的信息的广泛种类，以及信息使用者的数量。出于同样的道理，我们建议政府定期公开披露非密项目中所发布的行政命令的相关信息。

对非美国公民的监控

我们应当采取一系列重大举措来保护非美国公民的隐私。尤为值得注意的是，任何对这些人进行监控的项目，即使在美国境外，也应受到以下六项单独限制条件的制约：

(1) 必须得到正式颁布的法律或行政命令的授权；

(2) 必须专门致力于保护美国及其盟友的国家安全利益；

(3) 不得怀有非法或不正当目的，如窃取商业机密或为国内企业牟取商业利益等；

(4) 不得仅凭政治观点或宗教信仰对任意非美国公民进行监控；

(5) 不得泄露非美国公民的个人信息，除非涉及美国及其盟友的国家安全；

(6) 必须接受严格监督，保持高度透明，并与保护美国及其盟友国家安全的目的相一致。

由于缺乏具体且令人信服的方案，我们建议美国政府遵循国土安全部(Department of Homeland Security) 的模式，对美国公民及非美国公民一视同仁地适用 1974 年《隐私权法案》。