

美国国家情报法制管理研究

A Study on Law-Based Governing of
U.S. National Intelligence

胡 荟·著

时事出版社

美国国家情报法制管理研究

A Study on Law-Based Governing of
U.S. National Intelligence

胡 荟 · 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国国家情报法制管理研究/胡荟著. —北京: 时事出版社, 2017. 9
ISBN 978-7-5195-0126-6

I. ①美… II. ①胡… III. ①情报工作—法制管理—美国 IV. ①D771.236

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 187449 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京市昌平百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 18.5 字数: 250 千字

2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

定价: 98.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

绪论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、概念界定	(2)
三、研究意义	(10)
四、研究现状	(12)
五、研究思路与研究方法	(24)
六、创新点与难点	(29)
 第一章 美国国家情报法制管理的基本依据	(32)
第一节 宪政体制是国家情报法制管理的根本	(32)
一、依宪治国确立了国家情报管理的根本原则	(33)
二、分权制衡确立了国家情报管理的根本方式	(36)
第二节 维护国家安全是国家情报法制管理的宗旨	(42)
一、维护国家安全是国家情报法制管理的永恒主题	(43)
二、维护国家安全的有效性是评估管理效能的重要标准 ...	(50)
第三节 国家情报管理法规体系是法制管理的规则	(53)
一、《美利坚合众国宪法》	(53)
二、《美国法典》中涉及国家情报管理的法律	(55)
三、总统发布的涉及国家情报管理的法令	(64)
四、国家安全委员会、国家情报主任、司法部长发布的各类 情报指令和政策	(66)

第二章 美国国家情报管理组织的建构	(71)
第一节 设立管理职位和机构	(71)
一、依据宪法设立最高领导人和监督方	(72)
二、依据《1947 年国家安全法》设立最高行政管理机构、 主要负责人及下属机关	(75)
第二节 确定管理职位和机构的职能使命	(79)
一、总统、国会和联邦最高法院的职能使命源自宪法	(80)
二、国家安全委员会的职能使命源自《1947 年国家安全法》 和《第 12333 号行政命令》	(84)
三、国家情报主任及其下属机关的职能使命源自《1947 年 国家安全法》和《第 12333 号行政命令》	(87)
第三节 设置管理职位和机构的人事规则	(90)
一、总统、国会议员、联邦最高法院大法官的人事规则依 宪法设置	(91)
二、国家安全委员会的人事规则依《1947 年国家安全法》 设置	(93)
三、国家情报主任及其下属机关的人事规则依《1947 年国家 安全法》和《第 12333 号行政命令》等法规设置	(95)
第三章 美国国家情报管理机制的运行	(99)
第一节 确定国家情报需求并进行优先排序	(100)
一、依据法律、法令、指令制订国家情报优先目标	(100)
二、以《国家情报战略》和《国家情报优先框架》下达 国家情报优先目标	(105)
第二节 投放国家情报资源并规范国家情报活动	(109)
一、行政部门依法提出活动和资源申请	(110)
二、国会以年度情报授权法审核和规范活动并提供资源	(112)
三、总统依法签批实施	(116)

第三节 组织实施国家情报活动	(119)
一、国家情报主任依法实施行政和业务管理	(119)
二、各国家情报机构主官依法分散组织实施	(124)
第四节 评估问效并采取应对措施	(128)
一、实施情报调查评估于法有据	(128)
二、根据调查结果采取应对措施	(137)
 第四章 美国国家情报法制管理的动态调适机制	(143)
第一节 动态调适机制的两大理论模型	(144)
一、国家情报管理组织及其运行机制与法规体系的 互动模型	(144)
二、国家安全与国家情报法制管理的互动模型	(148)
第二节 对两大理论模型的实证检验	(150)
一、《1947 年国家安全法》的创立	(151)
二、《情报监督法》与《第 12333 号行政命令》的创立 ...	(157)
三、《情报活动复兴与改革法》的创立	(168)
四、《第 13355 号行政命令》和《2004 年情报改革与防止 恐怖主义法》的创立	(177)
五、结论	(184)
 第五章 美国国家情报法制管理的主要特点	(190)
第一节 国家情报管理法规体系较为科学完备	(190)
一、法规体系与管理层级相互映射, 层次分明	(191)
二、以核心法规为支柱, 法规体系有机统一	(195)
三、与管理实践频繁互动, 推动法规体系成熟完善	(197)
第二节 法规体系覆盖国家情报管理全程	(201)
一、法规覆盖国家情报管理组织建构全程	(201)
二、法规覆盖国家情报管理机制运行全程	(208)

第三节 国家情报法制管理的自主革新与调适	(214)
一、国家情报管理组织及其运行机制与法规体系交互助 推并自主演进	(215)
二、法制管理可及时有效地应对国家安全形势的变化 ...	(217)
结束语	(219)
一、总结与预测	(219)
二、启示与建议	(226)
附录	(231)
附录 1 美国法典中涉及国家情报管理的法律	(231)
附录 2 美国行政命令中涉及国家情报管理的法令汇总表 ...	(251)
附录 3 涉及国家情报管理的历届总统指令名称汇总表 ...	(253)
附录 4 国家情报主任发布的情报法规范例	(254)
附录 5 国家情报管理组织及其运行机制与法规体系的互动 模型图	(258)
附录 6 国家安全与国家情报法制管理的互动模型	(259)
附录 7 美国国家情报管理组织及其运行机制主要调整情况 及其法理依据汇总表	(260)
参考文献	(265)

绪 论

一、问题的提出

美国是当今世界唯一的超级大国，其情报机构规模最大，经费最多。为了管理和利用好这股庞大的力量，美国于二战后不久颁布了《1947 年国家安全法》(National Security Act of 1947)，并以此为基础建构了一套较为高效的现代国家情报管理制度。其后，美国政府和国会不遗余力地创设和完善其国家情报管理法规，在保证国家情报管理制度大体稳定的情况下，以修改法规的形式进行管理制度的渐进式改良。直到“9·11”事件再次触动美国人的神经，令美国政府和国会下决心对国家情报管理制度进行一次较为彻底的改革。2004 年，美国国会通过了《2004 年情报改革与防止恐怖主义法》^①(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)，再次运用法规的力量将其国家情报管理制度进行了战后以来最彻底的改革，令其得以顺应国家安全形势的变化，有效应对当前的各类挑战。

从历史发展的角度审视，我们发现美国国家情报管理组织的创建以法规为基础和前提，国家情报管理组织的变革以法规为依据和保障。归根结底，其国家情报管理组织的发展演变离不开各项法规的完善。因此，从纵向的历史角度看，美国国家情报管理组织的创立和发展是以法规为基础。而当我们从美国国家情报管理机制的运

^① 《2004 年情报改革与防止恐怖主义法》中关于情报改革的部分条款是对原《1947 年国家安全法》的重要修正。这些条款现已成为新修正后《1947 年国家安全法》的重要组成部分。出于表述上考虑，下文中除特别说明外，关于两部法律中重复和相同的法条，都引自修正后的《1947 年国家安全法》。

行这一横向视角审视时,我们发现各个管理层级都依法制定和颁布了本层级的法规以实施管理,而且各项管理活动都以法规为重要权力来源和管理工具。从整体上看,美国国家情报管理机制的运行也是以法规为根本。

因此,无论是纵向考察,还是横向思考,我们发现美国国家情报管理本质上就是一种以法规为基本规则和根本方式的法制管理。而美国为什么在国家情报管理上会选择法制管理?为什么美国能够在其国家情报管理中实现较高度度的法制?其法制管理又是如何紧跟时代的变迁而不断演进?其中究竟蕴藏着什么样的原理和规律?这些问题激发了笔者极大的研究兴趣。而这些原理和规律不仅是美国国家情报管理的一大特色,也是其能够长期保持高效的重大奥秘。以此为切入点,就可管窥美国国家情报管理发展演变的基本原理,并找到国家安全与国家情报管理之间的互动规律。而这些原理和规律不仅可以让我们更好地理解 and 把握美国国家情报管理建设和发展的方向,也可以为我国国家情报管理提供有益的参考和借鉴。

综上所述,为了实现以上目的,本书将从以下关键问题入手进行破解:

1. 美国国家情报法制管理的基本依据是什么?
2. 法规在美国国家情报管理组织的建构和机制的运行中到底发挥了什么样的作用?又是如何发挥作用的?
3. 国家情报法制管理与国家安全之间到底存在着什么样的关联和规律?而法规又在其中扮演着什么样的角色?

二、概念界定

在开始研究之前,有必要对本书所研究的对象进行清晰的界定。这样不仅可以让读者知道哪些内容属于本书的研究范畴,还可以让读者辨明相似概念之间的区别和联系。这也令读者在接下来阅读本书时不至于失去航标而迷失方向,陷入思维的混沌。

（一）国家情报与国家情报管理

1. 国家情报

早在1929年，美国就有人提出了国家情报的概念，并呼吁建立国家情报机构。^① 不过那时这一观念并没有得到官方的认同。在之后的一段时间里，美国专家和学者常用“中央情报”或“跨部门情报”这些术语代指国家情报。

直到1948年1月，美国国家安全委员会发布《国家安全委员会第3号情报指令》（National Security Council Intelligence Directive 3, NSCID3）时，才明文规定，国家情报指的是“有关多个部门或机构，超过单一部门能力，涵盖国家政策与国家安全诸多领域，经融合过的部门情报”。^②

几经修订的《1947年国家安全法》中对国家情报的界定是：“从美国内外经各种途径搜集到并与总统指示相一致的多部门情报。其涉及对美国及其人民的财产和利益的威胁；涉及研发、扩散和使用大规模杀伤性武器；以及涉及国家安全和国土安全的其他事宜。”^③

《第12333号行政命令》中对国家情报的界定与《1947年国家安全法》中的定义较为相似，其指出国家情报是：“从美国内外经各种途径搜集到，并与总统指示相一致，或与国家情报主任依据本命令所提出的需求相一致的，涉及美国政府多个机构的情报。其包括对美国及其人民的财产和利益的威胁；涉及研发、扩散和使用大规

① 1929年，美国海军上校约翰·盖德（Captain John Gade）就划时代地提出了国家情报的概念，并呼吁成立国家情报局统管全美情报工作的大胆设想。但是当时的美国总统胡佛对美国情报机构的发展壮大毫无兴趣。而且陆军和海军也无意组建国家情报机构。因此，盖德的提案被束之高阁。据史学家托马斯·特洛伊（Thomas Troy）所言：“盖德的提案之所以失败，是因为情报首长不赞成此事，而他们的消极态度也反映了当时各情报机构不愿协调和整合的心态。”参见T. F. Troy, *Donovan and the CIA: A History of the Establishment of the Central Intelligence Agency*, Washington, DC: Center for the Study of Intelligence, 1981, p. 4.

② National Security Council Intelligence Directive, 1947-1950. Available at <http://www.milnet.com/nie/nie47-50>.

③ Office of General Counsel, *Intelligence Community Legal Reference Book*, Office of the Director of National Intelligence, Winter 2012, p. 28.

模杀伤性武器；以及涉及国家安全和国土安全的其他事宜。”^①

由此可见，参照美国“情报分析之父”谢尔曼·肯特的观点，从知识的角度上看，美国国家情报指的是为维护美国国家安全和国家利益而由军事、外交和安全等多个政府部门共同融合而成的情报。并且其主要用户是总统等国家决策者。从组织角度看，美国国家情报指的是生产国家情报的整个国家情报体系，即广义上的美国情报界。而从活动角度看，美国国家情报指的是国家情报组织为生产国家情报而从事的活动。

2. 国家情报管理

管理本身就是一门博大精深的学问。在国内，管理学与哲学、法学和军事学等一道并列为我国重要的几大学科门类之一。对于管理的概念，学术界尚未完全统一。不同的机构和不同的专家对管理的理解各不相同。

例如，有国内学者将管理定义为“通过一个秩序使人力、物力和财力有机地结合起来的目標行为过程。”^② 它包括五层含义：第一层含义是管理活动围绕人力、物力和财力资源而开展；第二层含义是要建立一个秩序；第三层含义是只有通过一定的秩序，才能充分发挥人力、物力和财力资源的作用；第四层含义是管理是以目标设置为起点，以目标实现为终点的一个行为过程；第五层含义是实现组织目标是管理者与被管理者共同劳动的结果。^③ 而国外的学者也从不同角度提出了自己的看法。例如“科学管理之父”泰勒（F. W. Taylor）对管理的定义是：“确切地知道你要别人去干什么，并使他用最好的方法去干。”^④ “现代经营管理之父”亨利·法约尔（H. Fayol）将管理定义为“所有的人类组织都有的一种活动，这种活动

① Office of General Counsel, *Intelligence Community Legal Reference Book*, Office of the Director of National Intelligence, Winter 2012, p. 751.

② 沈维凤、章喜为、周发明：《管理学》，国防科技大学出版社，2001年版，第8页。

③ 同上。

④ 郭小平、廖志江：《管理学原理》，兰州大学出版社，2005年版，第1页。

由计划、组织、指挥、协调和控制五项要素构成。”^① 斯蒂芬·罗宾斯 (Stephen Robbins) 和玛丽·库尔特 (Marry Coulter) 对管理下的定义是:“管理是和其他人一起并且通过其他人来切实有效完成活动的过程。”^②

无论各位学者、专家从哪个角度去定义管理这个概念,他们共同的认识是:第一,管理是个多人的有目标导向的活动;第二,管理活动离不开资源;第三,管理活动是许多活动和程序的有机组合;第四,管理的目标是使组织效能效率双丰收。^③

综合国内外专家学者的认识,本书对管理的定义为:管理是在特定环境下,围绕组织成员,通过有效规划、组织、领导、协调、监督和控制以配置内外资源,达成特定组织目标的活动。^④ 该概念中,“组织”一词,作为名词时,指的是为完成特定目标而结合在一起的人的集合;作为动词时,指的是安排分散的人或事物使之具有一定系统性或整体性。^⑤ 而“资源”不仅仅指的是人力资源,它还包括非人力资源,如物力、财力等。“规划”指的是个人或组织制订的比较全面长远的发展计划,是对未来整体性、长期性、基本性问题的思考和考量。“领导”指的是通过某种方式和方法,激励所属成员实现特定目标的过程。“协调”指的是为有效实现既定目标和提高组织整体效能,对组织内外各成员或各机构的工作活动和人际关系进行协商、调节,化解矛盾,使之相互配合、相互适应的行为。^⑥ “监督”是管理的一种形式,主要是指通过内外部调整纠正组织活动中的偏差,检查组织活动的进展与原定计划是否相符,一旦发现问题

① 郭小平、廖志江:《管理学原理》,兰州大学出版社,2005年版,第2页。

② 同上,第1页。

③ 黄顺春、章征文:《管理学教程》,经济日报出版社,2004年版,第2—3页。

④ 参见王京朝、方宁:《军队管理学教程》,军事科学出版社,2000年版,第2页;郭小平、廖志江:《管理学原理》,兰州大学出版社,2005年版,第1页。

⑤ 申华:《美国国家情报管理制度研究》,军事科学出版社,2010年版,第8页。

⑥ 陈振明、孟华:《公共组织理论》,上海人民出版社,2006年版,第170页。

题即找出原因,采取纠正措施予以调节,以达到预期目的的管理活动。^①“控制”是管理的核心内容,是指创造条件以使机构在符合特定规则的前提下顺利运行。

结合上文国家情报和管理的概念,本书中的国家情报管理指的是为提供满足国家安全所需的跨部门情报而对国家情报组织体系及其活动进行的管理。^②从层次上看,国家情报管理指的是美国对其情报界进行的宏观管理。因此,实施国家情报管理的主体包括总统、国会、联邦最高法院、国家安全委员会、国家情报主任及其下属办公室等不同层次的管理者和管理机构,而国家情报管理的对象是美国情报界。^③

(二) 法制与法制管理

1. 法制

“法制”之说虽然古已有之,但是到了今天人们对法制概念的认识和理解仍然各不相同。纵观各路大家之说和人们约定俗成的惯例,“法制”一词可有狭义和广义的理解。如李伟民先生在《法学辞典》中将“法制”定义为:“(1)法律和制度;(2)统治阶级按照民主原则把国家事务制度化、法律化,并严格依法进行管理的一种方式。”^④1996年的《现代汉语词典》中将“法制”定义为:“统治阶级按照自己的意志,通过政权机关建立起来的法律制度,包括法律的制定、执行和遵守,是统治阶级实行专政的方法和工具。”^⑤2009年版的《辞海》在吸收以上二者观点的基础上结合专家学者的研究成果,认为“法制”具有三重含义:“最广义的泛指国家的法律与制度,法律包括成文法与不成文法,制度包括依法建立起来的政治、

① 沈维凤、章喜为、周发明:《管理学》,国防科技大学出版社,2001年版,第132页。

② 申华:《美国国家情报管理制度研究》,军事科学出版社,2010年版,第9页。

③ 同上,第2—23页。

④ 李伟民:《法学辞海》,蓝天出版社,1998年版,第1874页。

⑤ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,商务印书馆,1996年版,第343页。

经济、文化等方面的各种制度，其中也包括法律制度。较狭义的指统治阶级按照民主原则把管理国家事务制度化、法律化，包括法律制度与法律秩序。最狭义的仅指法律制度，即法律制度的简称。在我国，通常以较狭义的用法为主。”^①

结合各种定义，本书的法制采用其较狭义的定义，即法制指的是统治阶级按照民主原则把管理国家事务制度化、法律化，并严格依法进行管理的一种方式。由此可见，法制包含两个要素：第一，需要有一套管理国家事务的规则体系；第二，需要严格依照这套规则体系进行管理。

而随着法制概念的不断拓展和延伸，人们容易将其与“法治”一词混为一谈。但是从以上定义上看，“法制”和“法治”之间还是存在着一定的区别和联系。李伟民先生在《法学辞海》中将“法治”定义为：“（1）以法治国的简称，中国古代法家的政治主张；（2）资产阶级法治主义的政治主张，应包含两重意思，即已成立的法律得到普遍的服从，而大家服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”^② 1996年的《现代汉语词典》也有类似的表述：“（1）先秦时期法家的政治思想，主张以法为准则，统治人民，处理国事；（2）根据法律治理国家。”而2009年版的《辞海》也基本吸纳了以上二者的观点，认为“法治”与“人治”相对，指的是“按照法律治理国家的政治主张。在中国，战国时代法家大力提倡，韩非集法家学说之大成，把法治和术治、势治相结合，形成系统的法治理论，明确提出‘以法治国’、‘以法为本’、‘治强生于法’、‘刑过不避大臣，赏罚不遗匹夫’等观点。古希腊亚里士多德在《政治学》一书中论述了法治胜于人治，认为‘法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍服从，而大家服从的法律又应该本身是制定得良好的法律’。资产阶级启蒙思想家也倡导法治，主张法律面前人人平等，反对任何组织和个人享有法律之外的特权。现代社会的法

① 夏征农等：《辞海》，上海辞书出版社，2009年版，第560页。

② 李伟民：《法学辞海》，蓝天出版社，1998年版，第1875页。

治则更强调法律与所在社会的互动、个人与社会的和谐、人类与自然的和谐。”^①

从这些定义中我们发现,“法治”一词指的是按照法律治理国家的一种政治主张。其实质是依法治国的管理思想和管理理念。从层次上看,“法制”更强调法律和制度本身,属于器物层面,而“法治”更偏向于理论与观念,属于思想层面;从内容上看,“法制”更加强调依法实施管理,探讨的是依法行政的问题,内容范围更加狭窄,而“法治”不仅关注依法行政,同时也覆盖科学立法、公正司法和全民守法,内容范围也更加宽泛;从程序上看,“法制”更加强调管理的行为,而“法治”更加偏向于管理的结果,是一种法制的最终状态。

当然,“法制”和“法治”也具有一定的联系,简单地说,“法制”是“法治”的基础和前提,即要实现“法治”必须具有完备的“法制”;而“法治”是“法制”的立足点和归宿,即“法制”的最终目标是实现“法治”。

鉴于本书研究的重点是美国国家情报的管理规则与管理组织及其运行机制之间的互动关系和运动规律,因此,本书中更适合采用器物层面的“法制”,而不采用思想层面的“法治”。当然,由于“法制”是“法治”的基础和前提,所以本书的研究成果也可为日后的“法治”研究铺平道路。

2. 法制管理

按照上文对法制的界定,实施法制首先需要一套规则体系。而从法制最广义的定义上看,法制泛指国家的法律与制度,法律包括成文法与不成文法,制度包括依法建立起来的政治、经济、文化等方面的各种制度。其中法律一词有广义和狭义之分。按照《辞海》的定义,“最广义的法律与法同义。较狭义的法律专指宪法性法律与普通法律。最狭义的法律专指普通法律。”^②结合法制定义的上下文,

^① 夏征农等:《辞海》,上海辞书出版社,2009年版,第560页。

^② 同上,第556页。

此处的“法律”应采用该词的广义概念，即“法律=法”。而“制度”一词，指的是“（1）在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等方面的体系；（2）要求大家共同遵守的办事规程或行动准则”。^①在法制定义中，无论是“政治、经济、文化等方面的体系”还是“办事规程或行动准则”，其都是依法建立起来的。归根结底，制度是法的衍生物。因此，即使从广义上看，法制的实质指的就是法本身。综上所述，实施法制所需要的规则体系实质上指的就是法本身，即“由国家制定或认可，并由国家以强制力保证其实施的行为规范的总和。与最广义的法律通用。包括宪法、法律（狭义）、行政法规、规章、判例、惯例、习惯法等各种成文法与不成文法。”^②

其中，宪法（constitution）是国家的根本大法，规定了国家的政治制度。狭义上的法律指的是普通法律（act），在美国普通法律主要由国会制定。行政法规（administrative regulation）是行政机构发布的管理国家事务的重要规范性文件。而在美国的行政法规中，总统发布的各类法令^③具有最高的法律效力，行政机构的其他行政法规不得与其相抵触。规章（rule）指的是部门内部管理本领域内相关事务的规则。以上这四类法构成了成文法（written law）的主要组成部分。判例、惯例、习惯法等则属于不成文法（unwritten law）。总的来看，在国家情报管理中，不成文法的作用和重要性都不如成文法，且其对我国的借鉴意义和研究价值都比不上成文法，因此本书中不予探讨。而宪法、法律、行政法规和规章组成的成文法成为了本书的主要研究对象。这四类法也构成了管理国家事务的主要规则体系。

按照2009年版《辞海》的定义，宪法、法律、行政法规和规章

① 夏征农等：《辞海》，上海辞书出版社，2009年版，第2949页。

② 同上，第551页。

③ 法令单指“政府机关颁布的命令。与政令一词同义，不包括法律。”在本书中法令即英文中的“directive”或“order”。参见夏征农等：《辞海》，上海辞书出版社，2009年版，第556页。

也可以统称为“法规”^① (laws and regulations), 因此, 这套管理国家事务的主要规则体系在本书中也统称为法规体系。

结合上文对管理的界定和美国的实际, 本书中所探讨的法制管理实质上指的是以法规体系为基本规则和根本方式的管理。它不仅是一种依法管理的方式, 更已成为一套依法管理的制度。

(三) 国家情报法制管理

参考上文对国家情报和法制管理的定义后, 本书认为, 国家情报法制管理指的是在国家机器内, 为提供高质量的国家情报, 而以法规体系为基本规则和根本方式对国家情报组织及其活动实施宏观管理的制度。该制度既要求依法建构国家情报管理组织, 也要求建构后的管理组织依法运行。

三、研究意义

美国是世界情报领域的重要强国, 其情报界也是我国情报工作的主要竞争对手和重要关注目标。因此, 美国如何依法管理其情报界? 其管理的本质和规律值得我们深入研究和探索。这不但可以深化我国对美国国家情报法制管理的了解和认识, 更精准地预测其国家情报管理组织及其运行机制的发展演变趋势, 还可以在参考借鉴的基础上, 为我国相关体制机制建设提供启示和建议。因此, 本论题具有较深远的理论意义和较重大的现实价值。

(一) 深刻认识美国国家情报法制管理的本质和规律

当前, 美国已经建构起来一套较为科学完备的国家情报管理法规体系, 同时其也打造了一套较为高效的国家情报管理组织及其运行机制。二者之间相互呼应, 共同演进, 存在着频繁的互动关系。

^① 法规指的是“国家机关在其职权范围内制定的要求人们普遍遵守的行为规则文件。是法律规范的表现形式, 具有法律规范的一般约束力。各种法规中, 宪法具有最高法律效力, 宪法以外的其他法律 (亦称普通法律或简称法律) 的效力仅次于宪法。行政法规以宪法和法律为依据, 不得与它们相抵触。”参见夏征农等:《辞海》, 上海辞书出版社, 2009年版, 第553页。