

Russian National Security Regime

俄罗斯国家安全 决策机制

上海太平洋国际战略研究所

- ◎ 国家安全的法律保障机制
- ◎ 国家安全的决策指挥机制
- ◎ 国家安全保障体系中的立法机构
- ◎ 国家安全保障体系的执行机制
- ◎ 国家安全的智力保障机制
- ◎ 国家安全保障体系中的社会因素保障机制
- ◎ 俄罗斯国家安全保障体系的运作

时事出版社

Russian National Security Regime

俄罗斯国家安全决策机制

上海太平洋国际战略研究所

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯国家安全决策机制/上海太平洋国际战略研究所. —北京: 时事出版社, 2007. 1

ISBN 978-7-80232-051-2

I. 俄… II. 上… III. 国家安全—研究—俄罗斯 IV. D751.235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 143565 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) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1230 1/16 印张: 19 字数: 300千字

2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

俄罗斯国家安全决策机制课题组

组 长：刘鹏辉

副组长：刘 羽 金灿荣

刘靖华 杨学军

秘书长：袁铁成

执笔人：冯玉军

目 录

导 言	(1)
第一章 国家安全的法律保障机制	(5)
第一节 联邦宪法：国家安全保障的核心法律基础	(6)
第二节 有关国家安全保障的联邦法律	(8)
第三节 有关国家安全保障的其他规范性文件	(29)
第二章 国家安全的决策指挥机制	(45)
第一节 国家安全保障中的联邦总统	(45)
第二节 国家安全保障体系中的总统直属机构	(50)
第三节 安全会议与国家安全保障	(62)
第三章 国家安全保障体系中的立法机构	(93)
第一节 国家杜马	(93)
第二节 联邦委员会	(122)
第三节 立法机构与国家安全保障	(128)
第四章 国家安全保障体系的执行机制	(142)
第一节 国防部与总参谋部	(144)

第二节	俄罗斯联邦外交部	(148)
第三节	俄罗斯联邦内务部	(154)
第四节	俄罗斯联邦安全局	(157)
第五节	俄罗斯联邦对外情报局	(162)
第六节	联邦政府通讯与信息局	(164)
第七节	联邦边防局	(166)
第八节	联邦保卫局	(167)
第九节	俄罗斯联邦紧急情况部	(168)
第五章	国家安全的智力保障机制	(174)
第一节	国家安全智囊库的演变、分类与活动	(175)
第二节	俄罗斯重要国家安全智囊库	(177)
第三节	国家安全智囊库的功能与作用	(185)
第四节	智囊库影响国家安全决策的方式	(189)
第六章	国家安全保障体系中的社会因素保障机制	(194)
第一节	当代俄罗斯的利益集团与院外活动	(194)
第二节	利益集团与国家安全保障	(207)
第三节	大众传媒与国家安全保障	(223)
第四节	国家安全保障体系中的地方因素	(228)
第七章	俄罗斯国家安全保障体系的运作	(248)
第一节	国家安全战略性决策模式及个案分析	(248)
第二节	国家安全的事务性决策模式及个案分析	(255)
第三节	国家安全危机决策及个案分析	(259)
第四节	俄罗斯国家安全保障体系评价	(268)
参考书目		(289)

图表目录

图表 1	俄罗斯联邦安全会议现任成员	(65)
图表 2	俄罗斯联邦安全会议历届成员	(66)
图表 3	安全会议常设跨部门委员会	(71)
图表 4	安全会议机关组织结构	(85)
图表 5	国家杜马安全委员会成员组成	(103)
图表 6	国家杜马安全委员会专家委员会组成情况	(105)
图表 7	杜马法案审议流程图	(132)
图表 8	俄罗斯国家安全保障体系结构图	(144)
图表 9	俄罗斯外交部组织结构图	(152)
图表 10	俄罗斯联邦内务部组织结构图	(156)
图表 11	俄罗斯联邦安全局机构设置	(161)
图表 12	俄罗斯联邦对外情报局机构设置	(163)
图表 13	俄罗斯联邦紧急情况部机构设置	(171)
图表 14	俄罗斯联邦紧急情况部下属危机处理机构	(172)
图表 15	战略性决策模式示意图	(250)
图表 16	事务性决策模式示意图	(256)
图表 17	危机决策模式示意图	(260)

导 言

当今世界，随着国际形势的变化、社会结构复杂化的提高以及信息化速度的加快，各国政府都面临着如何维护国家安全的巨大挑战。各种安全问题层出不穷，如何维持一种国家与社会的稳和状态、切实保障国家安全，成为各国政府面临的核心任务。要完成如此艰巨的国家安全管理任务，就必须建立专业过硬、反应迅速、协调顺畅、保障有力的国家安全保障体系。

所谓国家安全保障体系就是以担负国家安全管理职能的国家政治机构为核心，在社会系统其他重要因素影响下，按照相应组织结构运作，从而对国家安全问题进行预警、应对和恢复的组织体系。这个组织体系应包括国家安全的决策指挥机制、支援和保障系统（国家安全的直接处置机构）和国家安全的信息管理系统。

在国家安全保障系统中，决策指挥机制是最核心的部门，是指挥整个体制有效运作的“大脑”。特别是在事关国家安全的危机事态发生后，应对事态的首要要求就是做出选择和反应。在危机事态中，决策者所拥有的时间是有限的，一个中枢系统能不能很快地做出反应就是对其最大的考验。在国家安全决策指挥机制中，决策核心可能只包括最高决策者和几个重要的幕僚，但其担负的责任却是异常重大的。这一决策中枢需要在很短的时间内找到解决国家安全问题的正确途径。这一机构核心要拥有坚强的决心、顽强的意志和非凡的决策与组织能力。它既要能倾听不同专家的意见，从而获得更多的政策备选方案，又要能权衡得失、当机立断，尽快控制国家安全所面临的危机局面的蔓延与发展。

国家安全的执行保障系统是维护国家安全的直接行动部门，它的主要职责是有效贯彻国家安全决策指挥机制的决策，保证在维护国家安全的过程中，政府的决策能够得到社会各部门有效的配合。国家安全的执行保障系统是一个包括了国家安全、外交、国防、情报、紧急事态处理等部门的庞大体系。判断这个系统的有效程度，关键就是看它能否有效贯彻国家安全决策指挥机制的决策，在最短的时间内有效地调度所有的社会资源来解决国家安全所面临的问题。

国家安全的信息管理系统在整个国家安全管理体制中承担非常重要的职能，如果说国家安全决策指挥机制是人的大脑的话，那么国家安全信息管理系统就是神经系统，它的主要功能就是为决策者提供及时、准确的情报。必须确保决策者得到准确的信息，因为来自国家安全信息管理系统的情报对决策者的正确决策几乎是决定性的。除正确的情报信息来源外，国家安全决策还必须具备相应的智力保障，也就是说，必须拥有相应的智囊库为决策提供参考。因而在国家安全保障体系中，国家安全的智力保障机制（国家安全参谋智囊系统）也发挥着显著的作用。因为今天国家安全问题的性质、范围以及影响已经完全超出了个人能力之外，单一的个人、甚至单一的部门要应付国家安全问题都是十分困难的。这时候，一个由丰富经验专家组成、能够帮助决策者做出有效的选择和判断的智囊系统就非常重要。在这一点上，俄罗斯有着丰厚的历史积淀，同时也具备了转轨社会的新特点。除此之外，国家安全信息保障系统还要承担向民众传递适当信息的职责，既要让民众对国家安全面临的威胁及危害有清醒的认识，又要使他们了解决策层为保障国家安全所做的各种努力，更要使民众保持情绪稳定，避免民众情绪失控而增加决策者面临的压力，恶化决策环境。从这一意义而言，大众传媒起着重大的作用，而能否对大众传媒进行有效而富有弹性的管理是与民众沟通是否有效的关键。

国家安全的法律保障系统既是赋予整个国家安全保障体系合法性的重要源泉，也是保证国家安全体系有效运作的法律保证。苏联解体以来，俄罗斯的法律体系逐渐确立，有关国家安全问题的立法也逐渐完善，构成了国家安全活动依法开展的重要保证。

作为一个处于转轨进程中的国家，自苏联解体之后，俄罗斯的政治结构、经济形态、社会制度都发生了巨大的变化。苏联解体之初，俄罗斯的

新政治精英为公众描绘了一幅以西方价值观念为主导取向的美好前景：从高度集中的计划经济体制经由休克疗法向市场经济的过渡、从高度集权的政治体制经由实行“三权分立”向“民主制度”的发展、从社会功能发育不全经由培育中产阶级向“公民社会”的发展，这将使俄罗斯在很短的时间内实现经济繁荣、政治民主、社会公正和国家强盛。但10年的改革实践并没有实现俄罗斯政治精英们的美好预期，改革之初确定的目标已经被扭曲，历史的合力使俄罗斯社会发展进入一个长期的痛苦转轨进程。

在这一转轨过程中，俄罗斯经历了长期动荡的政治权力危机、后果严重的经济金融危机和难以摆脱的车臣内战危机，俄罗斯社会、国家与国民承受了巨大的灾难。但也正是在这一过程中，新俄罗斯以巨大的努力维护面临各种挑战的国家安全，并逐步建立了一个以总统为核心，以联邦安全会议为决策中枢，政府各部门分工合作、相互协调，相应社会力量相互配合的国家安全决策与执行机制。

第一章 国家安全的法律保障机制

俄罗斯是一个正在建设中的法制国家，苏联解体十多年来，俄罗斯的法律体系经历了一个逐渐建立和完善的过程。有关国家安全保障的法律也逐渐形成、扩充和完善，并形成了一个相对齐备的法律体系。《俄罗斯联邦宪法》是国家安全法律保障机制的核心，它不仅确定了俄罗斯联邦的宪政原则、国家制度，也对维护俄罗斯联邦国家安全的根本原则和有关国家安全机构的活动进行了规范，从而构成了俄罗斯“国家安全保障体系的核心法律基础”。^① 一系列有关国家安全问题的联邦法律构成了国家安全法律保障机制的最重要内容，此类联邦法律包括《俄罗斯联邦安全法》、《俄罗斯联邦对外情报法》、《俄罗斯联邦侦查活动法》、《俄罗斯联邦安全局机关法》等等。构成国家安全法律保障机制第三个环节的是有关国家安全机关的组织条例，如《俄罗斯联邦安全局条例》、《俄罗斯联邦对外情报局条例》、《俄罗斯联邦国防部条例》等，以及有关国家安全问题的战略性原则构想，如《俄罗斯联邦国家安全构想》、《俄罗斯联邦军事学说》、《俄罗斯联邦对外政策构想》等。

^① Манилов В. Л. Геополитика, международная и национальная безопасность (словарь-справочник). М.: Пробел. 1999. с. 150.

第一节 联邦宪法：国家安全保障的核心法律基础

《俄罗斯联邦宪法》是俄罗斯的基本法，在俄罗斯有着最高的司法效力。联邦宪法不仅奠定了国家政治和经济制度的原则基础，规定了公民的基本权利、自由和义务，还确立了国家组织和国家机构的活动原则。现行俄罗斯联邦宪法是1993年12月12日由全民公决通过的，其法律效力作用于全联邦境内。

俄罗斯联邦国家安全体系的法律保障机制是在由俄罗斯联邦宪法确立的宪政制度框架下运作的。所谓宪政制度也可以称为国家制度，它“是以宪法为核心，将民主和法制完善地结合起来的政治制度”，^① 宪政制度是一国政治、经济、社会、文化、安全等领域的建设最重要的基础，也是国家安全机关首先应予以保障的对象。

根据俄罗斯联邦宪法，俄罗斯宪政制度原则可以概括为如下几个方面：

(1) 人和人的权利、自由是最高价值原则。俄罗斯联邦宪法第2条重申：“人、人的权利和自由是最高价值。”^② 人和人的权利、自由同其他社会价值相比是最高价值。

(2) 法制国家原则。宪法规定，俄罗斯联邦是法制国家。在俄罗斯，法律至高无上，实行三权分立原则，国家机关按照法律的规定组织和活动，国家承认人的权利和自由生而有之并承担维护和捍卫的义务。在众多标准中，法律至高无上是重要的标准。在俄罗斯，联邦政治制度的各个

^① 许崇德主编：《中华法学词典：宪法学卷》，中国检察出版社，1995年版，第67页。

^② 《Конституция Российской Федерации》. М. : Юридическая литература, 1993. ст. 3.

环节都要用宪法、法律或规范性文件加以规定，并由国家正式的法律汇编或国家机关报《俄罗斯报》予以公布。例如：联邦安全会议的性质、任务、职能、组成、工作程序及其常设机关（秘书处）、工作机关（各跨部门委员会）、科学研究和咨询机关（科学委员会）的性质、任务、职能、组成人员，都以联邦总统令批准的条例形式规定并予以公布。

（3）联邦宪法至高无上原则。俄宪法规定，联邦宪法具有最高法律效力，在俄罗斯联邦通过的法律和其他法律文件不得与联邦宪法相抵触。

（4）联邦国际条约的规则高于联邦法律的原则。联邦宪法规定，公认的国际法原则和准则以及俄罗斯联邦签署的国际条约是俄罗斯联邦法律体系的组成部分。这里指的国际条约，不仅包括由俄联邦签署并由联邦会议批准的国际条约，也包括由联邦主管机关签署、无须提交联邦会议批准的国际条约。同时，宪法还规定了联邦国际条约的规则高于联邦法律的原则。按照此项规定，在联邦国际条约签署前后制定的联邦法律或联邦主体法律，只要与联邦国际条约规定的规则相抵触，就适用国际条约的规则。

（5）联邦制原则。俄宪法规定，俄罗斯是联邦制国家。联邦制原则的内容，又分为联邦国家完整原则；国家权力体系统一原则；联邦和联邦主体划分管辖对象和权限原则；各族人民平等和自决原则；各联邦主体平等原则。

（6）各种所有制受同等保护原则。俄宪法规定，私有制、国家所有制、地方所有制和其他所有制形式同时并存，国家给予同样的承认和保护。

（7）非宗教国家原则。宪法规定，任何宗教均不得被规定为国教或必须信仰的宗教，即不得设国教或官方宗教。

（8）共和制原则。俄宪法规定，俄罗斯实行共和制原则。总统由全民投票选举产生；总统作为国家元首独立行使其权力，不受政府制约；除总统外，设立由政府总理、副总理、部长等组成的政府，后者在一定程度上向议会负责；总统虽不是政府首脑，但有权主持政府会议。

（9）三权分立原则。俄宪法规定，国家权力在立法权、执行权和司法权分立的基础上行使，立法、执法、司法权力机关相互独立。在俄罗斯，立法权属于联邦会议，执行权属于联邦政府，司法权属于联邦宪法法院、最高法院、最高仲裁法院和其他联邦法院。俄罗斯联邦总统作为元首，不

属于分权体制的组成部分。但是，总统在履行宪法赋予的任务时有责任保障上述三种国家权力机关协同一致地工作和相互作用。

(10) 多党制原则。俄宪法规定，承认政治多元化和多党制。国家保障政党的活动不受非法干预。但是，各政党必须遵守俄罗斯联邦现行宪法和法律。当政党从事违反联邦宪法和法律的活动时，联邦法院有权追究其责任。禁止建立目的和活动旨在以暴力手段改变宪政制度，破坏俄罗斯联邦完整，危害国家安全，组织武装集团，煽动社会、种族、民族和宗教仇视的社会组织和团体。

(11) 意识形态多元化原则。俄宪法规定，任何意识形态均不得被规定为国家的或必须遵循的意识形态。各政党、社会组织以及个人拥有以下权利：自由制定有关俄罗斯联邦经济、政治、法律体制的理论、观点和思想；借助大众新闻媒体宣传自己的观点和思想；从事实际活动，以运用自己的意识形态；公开捍卫自己的思想观点，并同其他意识形态开展论战。

保障以国家宪政原则为基础的宪政制度的安全是国家安全机关活动的最重要的原则，也是国家安全机关的最重要的任务。其他有关国家安全的联邦法律、联邦规范性法律文件对此做出了明确的规定。

第二节 有关国家安全保障的联邦法律

有关国家安全的联邦法律是规范国家安全机关活动、确立国家安全保障运行方式的重要法律依据。其中重要的联邦法律有：

一、《俄罗斯联邦安全法》

《俄罗斯联邦安全法》于1992年3月5日通过。^①其主要内容是确立

^① Закон Российской Федерации “О безопасности”. М. : Юридическая литература. 1992.

“巩固保障个人、社会和国家安全的法律基础，确定安全系统及其职能，制定安全保障机构的组织结构和拨款程序，以及监督和监察其活动合法性的程序”。《俄罗斯联邦安全法》将“安全”定义为“个人、社会和国家根本利益不受内部和外部威胁的状态”。对于不同的安全主体来说，安全有着不同的内涵：个人的安全是指维护其权利和自由；社会的安全是指维护其物质和精神价值；国家的安全则是指维护其宪法制度、主权和领土完整。在俄罗斯联邦，“安全保障的基本主体是通过立法、执行和司法权力在这一领域履行其职能的国家。国家依据现行法律保障俄罗斯联邦领土上每个公民的安全”，“公民、社会组织和社会团体是安全的主体，依据俄罗斯联邦法律、俄罗斯联邦各共和国的法律、国家权力机构、边疆区、州、自治州和自治区在各自主管范围内所制定的该领域的法规，拥有参与保障安全的权利和义务。”

安全威胁是“对个人、社会和国家根本利益构成危险的条件与因素的总和”。而安全保障则是通过“在该领域实施统一的国家政策，通过针对个人、社会和国家生命利益攸关的威胁而采取的经济、政治、组织和其他性质的系统措施得以实现的”。

在俄罗斯联邦，实施安全保障必须遵守下列原则：合法性原则；保持个人、社会和国家根本利益的平衡原则；个人、社会和国家在安全保障方面的互相责任原则；与国际安全体系一体化原则。

《俄罗斯联邦安全法》规定，俄罗斯联邦安全保障的立法基础包括：《俄罗斯联邦宪法》，《俄罗斯联邦安全法》，其他俄罗斯联邦调节安全领域关系的法律和法规，俄罗斯联邦内各共和国的宪法、法律、其他法规，国家权力机构、边疆区、州、自治州和自治区机构在各自主管范围内通过的有关安全保障领域的法规以及俄罗斯联邦签署和承认的国际条约和协议。

为了切实保障公民、社会和国家安全，俄罗斯联邦建立安全体系，它由“依法参与安全保障的立法、执行和司法权力机构，国家组织、社会组织和社会团体、公民，以及规范安全领域关系的立法机构组建”。

俄罗斯联邦安全体系的基本职能是：发现和预测安全客体的根本利益面临的内外威胁，实施一整套预警和缓和威胁的长期行动措施；建立并确保安全保障力量和资金处于准备状态；在日常条件下和紧急状态中管理安全保障的力量和资金；实施系统性措施，以帮助因出现紧急状态而受损的

地方恢复安全客体的正常职能；依据俄罗斯联邦签署或承认的国际条约与协议，参与俄罗斯联邦境外的安全保障措施。

《俄罗斯联邦安全法》对安全保障体系中各权力机构的权力进行了界定，它规定“个人、社会和国家的安全保障在立法、执行和司法权力机构权限划分的基础上予以实施”。

俄罗斯联邦最高苏维埃的权力是：确定在保护安全客体根本利益方面的优先领域；研究制定在安全领域调节关系的法律体系；规定安全保障机构组织和活动的程序；对国家安全保障机构的干部政策实施监督；每年至少听取一次俄罗斯联邦总统有关俄罗斯联邦安全保障工作的报告；确定对安全保障机构和安全领域联邦规划的预算拨款；批准和废除俄罗斯联邦有关安全保障问题的国际条约和协议。

俄罗斯联邦执行权力机构在安全保障领域的权力是：保障执行规定安全领域各种关系的法律和其他法规；组织制定和实施国家安全保障规划；在自己的主管范围内实施个人、社会和国家安全保障的措施体系；依法组建、重组和撤销国家安全保障机构。

俄罗斯联邦司法机关的权力是：在俄罗斯联邦宪法、俄罗斯联邦法律、俄罗斯联邦内各共和国的宪法和法律指导下，保障捍卫俄罗斯联邦的宪法制度；对侵害个人、社会和国家安全的犯罪案件进行公正审判；对因安全保障活动而权力被侵犯的公民、社会组织和社会团体予以司法保护。

《俄罗斯联邦安全法》确立了国家安全保障机构的领导体系。国家安全保障机构由俄罗斯联邦总统实行总体领导。俄罗斯联邦总统有权：领导俄罗斯联邦安全会议；与俄罗斯联邦最高苏维埃（1993年后为联邦会议）共同确定保障内部和外部安全的战略；监督和协调国家安全保障机构的活动；在法律规定的主管范围内通过有关安全保障的行动决定；每年至少向俄罗斯联邦最高苏维埃做一次有关俄罗斯联邦安全保障的报告。

俄罗斯联邦政府在法律规定的相应主管范围内保障对俄罗斯联邦国家安全保障机构的领导；组织和监督俄罗斯联邦各部、国家委员会，以及俄罗斯联邦内各共和国、边疆区、州、自治州、自治区下属部门机构对安全保障措施的制定和实施。

俄罗斯联邦各部委在自己主管范围内，在现行法律基础上，依据俄罗斯联邦总统决定和俄罗斯联邦政府决议，保障实施保护安全客体根本利益