

各国国家安全机构

比较研究

- 各国安全委员会比较
- 各国警察机构比较
- 各国紧急事务机构比较
- 各国国防部比较
- 各国情报机构比较
- 各国反恐机构比较
- 各国内政部比较
- 各国安全保卫机构比较
- 启示与思考

朱建新◎王晓东
著

 全国优秀博士论文作者专项资金资助项目 (200371)

COMPARATIVE GOVERNMENT
SECURITY DEPARTMENTS

时事出版社

各国国家安全机构 比较研究

朱建新◎王晓东 著

COMPARATIVE GOVERNMENT
SECURITY DEPARTMENTS

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

各国国家安全机构比较研究/朱建新, 王晓东著. —北京: 时事出版社, 2009. 3

ISBN 978-7-80232-210-3

I. 各… II. ①朱…②王… III. 国家安全机关—对比研究—世界
IV. D523. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 017222 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.shshishe.com
印 刷: 北京昌平百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 24 字数: 258 千字

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录	
前言	(1)
第一章 各国安全委员会（或类似机构）比较	(5)
第一节 国别情况概述	(5)
第二节 比较分析	(27)
第二章 各国国防部（或类似机构）比较	(48)
第一节 国别情况概述	(48)
第二节 比较分析	(77)
第三章 各国内政部（或类似机构）比较	(100)
第一节 国别情况概述	(100)
第二节 比较分析	(115)
第四章 各国警察机构比较	(124)

第一节 国别情况概述	(124)
第二节 比较分析	(143)
第五章 各国情报机构比较	(156)
第一节 国别情况概述	(156)
第二节 比较分析	(239)
第六章 各国安全保卫机构比较	(256)
第一节 国别情况概述	(256)
第二节 比较分析	(277)
第七章 各国紧急事务机构比较	(283)
第一节 国别情况概述	(283)
第二节 比较分析	(303)
第八章 各国反恐机构比较	(309)
第一节 国别情况概述	(309)
第二节 比较分析	(324)
第九章 启示与思考	(329)
第一节 各国国家安全机构差别的形成因素	(330)
第二节 各国国家安全机构变化的几个趋势	(340)
第三节 我国国家安全机构的历史沿革	(346)
第四节 对我国国家安全机构改革的思考	(361)

前言

国防与安全机构是国家机构的基本构成，是国家权力安排的重要组织表现，也是人民安全需求的主要凭借。如亚里士多德在《政治学》中所说：“政体可以说是一个城邦的职能组织，由以确定最高统治机构和政权的安排，也由以订立城邦及其全体分子所企求的目的。”

本书采取比较研究的方法，介绍各国国防与安全机构的基本情况和近期机构变化动向，比较各国各机构的异同，从而引起对我国相关机构改革的思考。自古以来，政治学思考的一个核心问题是什么样的国家形式是最好的。这是比较政治学研究的基本动力。寻求答案的历史过程是漫长的。具体到一个研究者来说，同样需要漫长的工作过程。意大利比较法学家 M·卡佩莱蒂 (M·Cappelletti) 将比较研究方法分为六个步骤或阶段：第一步是在比较的两个或两个以上对象中找出共同遇到的问题或需要，也即找出“共同的起点”。

没有共同的起点的比较是没有意义的。第二步是研究各对象对共同问题或需要所采取的解决办法,即有关规范、程序、制度和设计的不同模式。第三步是对不同国家所采取的解决方法异同的理由进行研究。第四步是进一步研究这些异同及其产生原因的可能趋势。第五步是对各种解决办法进行评价。评价不能依靠好坏、正误这类抽象、绝对的标准,而应该根据特定解决方法是否符合共同问题或需要这样一种客观标准。第六步根据既定的社会存在和需要,既定解决办法的实际影响以及某些领域的发展趋势,以合理地预测未来发展。本书在各国国防与安全机构比较中,努力循着这样的步骤一步步完成。

国家机构设置是一个应用性领域,其中的相关概念,如国防与安全、国防机构与安全机构等,界定和区分主要来自实践,而不是由学者先行定义然后实施应用。各国的观念和做法由其政治实践者倡导和决定,并不遵循学术界定。例如:有的国家设置国家安全委员会,包括国防和国内安全事务;有的国家则既设安全委员会,又设国防委员会,各司其职。本书根据各国的实际情况做机构分类介绍和比较分析,涉及到概念的冲突矛盾,有时仅是学术上的,并不是实践中严重存在的。

比较研究的基础是获得尽可能详尽的比较对象的资料。而这一过程是无止尽的。此外,在大量的资讯中,扼要理出让读者读来清晰的内容,也是比较研究的一个要求。详尽与扼要是两维坐标,本书作为初步研究,兼顾两者而偏重简明

的介绍和分析。此外，在现有的资料中，有一些是几年、几十年前的，依然引用是基于这样的考虑：国家机构的比较研究既重现实比较，也不排除曾经有过的不同存在对今天的比较意义。

第一章

各国国家安全委员会 (或类似机构) 比较

作为国家安全事务的最高决策、协调机构，许多国家设置国家安全委员会（会议），也有的国家设置国防委员会、军事委员会或其他类似机构。对这些机构的比较，是当代国际政治比较的重要内容，引起各国政治家和学者的广泛注意。比较工作分为两个步骤，即国别情况搜集和在此基础上的比较分析。

第一节 国别情况概述

一、美国国家安全委员会

根据 1947 年《国家安全法》和 1949 年《国家安全法（修正

案)》而建立,此后一直支配着美国的国家安全决策。国家安全委员会是直属总统办公室的一个内阁级机构,是国家安全问题的最高决策咨询机构,也是美国对外政策的主要协调机构,协调国务院、国防部和中央情报局等的政策。有关国家安全的重大问题,由国家安全委员会进行讨论,最后由总统作出决定。

该委员会法定成员包括总统(任委员会主席)、副总统、国务卿和国防部长,参谋长联席会议主席和中央情报局局长(2004年改为新设立的国家情报局局长)为法定军事和情报顾问。2001年,《美国国家安全委员会机构总统指令》明确:财政部长为正式成员,总统办公厅主任和总统经济政策助理应邀出席所有国家安全委员会会议。总统法律顾问、总统美国驻联合国代表、总统国家安全委员会助理(国家安全顾问)也应邀参加所有的国家安全委员会会议。此外,根据相关议题,其他高层官员也可以应邀参加有关的国家安全委员会的会议。国家安全委员会日常工作由总统国家安全事务助理主持。总统国家安全事务助理由总统任命,不须经国会批准。

美国国家安全委员会自成立至今经历多次改革,其内部机构的设置几乎没有固定的模式,而是随着国际、国内安全形势的变化而调整变化。这种变化与时任总统的管理作风和个人关系有关。国家安全委员会建立初期,主要帮助总统制定重大政策。艾森豪威尔使其机构化,设立了总统国家安全事务助理一职,确立了一套政策文件起草程序,并每周主持召开一次会议,由他的内阁部长和高级顾问对这些文件进行讨论。20世纪70年代初,美国国家安全委员会工作人员已经发展到40多名独立的官员,在

全球设有各种办公室，并拥有负责军备控制和国际经济交往等问题的专家。福特则使其规范化。老布什上台后又使国家安全委员会实现了专职化，巩固了里根任期最后两年所进行的改革。克林顿扩大了国家安全委员会的规模。小布什对国家安全委员会进行了实质性的结构调整。今天，它已经变得不太像一个顾问班子，而更像一个职能机构，拥有新闻、法律、通信和讲稿起草办公室，与传媒、国会、美国公众和外国政府不断发生联系，权限大大超过了当初设计的预想。国家安全事务助理成了处理国家安全事务的重要人物。近60年来，11届总统一直寻求利用国家安全委员会机制来统一协调外交和国防政策，以维护美国的国家安全。

日常情况下国家安全委员会采取分级会议的形式就国家安全的重大问题形成决策。具体分为：由总统亲自主持的最高级国家安全会议，由国家安全事务助理主持的部长级、由国家安全事务副助理主持的副部长级安全会议。一旦危机发生，则根据危机的性质和事态的发展，再成立规模比较小的“危机决策特别小组”，选定相关的部门官员作为其成员，在总统的直接主持下指挥危机管理行动。“危机决策特别小组”具有规模小、层次高、反应快、保密性强的特点。

国家安全委员会部长级委员会，成立于1989年，为各部门高层领导讨论有关国家安全问题而设立。由总统国家安全事务助理主持，成员包括国务卿、财政部长、国防部长和总统办公厅主任。总统办公厅副主任和总统国家安全事务副顾问参加部长级委员会的所有会议。根据讨论议题，相关高层官员应邀参加部长级

委员会会议。主要负责审查、协调和监督国家安全政策及其执行情况。

国家安全委员会副部长级委员会，为国家安全委员会的机构间工作组规定工作内容，并进行审查；对提交国家安全委员会部长级委员会或国家安全委员会的议题进行分工，形成决议案。副部长级委员会由总统国家安全事务副助理主持，成员包括副国务卿或财政部国际事务副部长、国防部第一副部长或政策副部长、司法部第一副部长、管理和预算办公室副主任、总统国家安全事务副顾问和总统国际经济事务副助理。根据讨论议题，相关高层官员应邀参加副部长级委员会的会议。

国家安全委员会设置职能性和区域性两种协调委员会。这两个委员会的主要任务是分别就世界各地区和某个社会领域的国家安全政策的制定和贯彻提出建议。目前，地区性政策协调委员会共有 6 个：欧洲与欧亚大陆、西半球、东亚、南亚、近东与北非以及非洲等地区委员会，各委员会由国务卿指定的一名副部长或部长助理级官员主持。职能性政策协调委员会共有 11 个，分别由一名副部长或部长助理级官员主持：民主、人权和国际行动由总统国家安全事务助理主持；国际开发与人道主义援助由国务卿主持；全球环境由总统国家安全事务助理和总统经济政策助理主持；国际金融由财政部长主持；跨国经济问题由总统经济政策助理主持；反恐与国家应急准备由总统国家安全事务助理主持；扩散、防扩散与本土防御由总统国家安全事务助理主持；情报与反间由总统国家安全事务助理主持；文件准入与信息安全由总统国家安全事务助理主持。

白宫情况室是在 1961 年古巴导弹危机后建立的国家安全委员会情报汇总与分析中心，其任务是对全球安全形势进行全天候监视和预警，为总统、国家安全事务助理和国家安全委员会其他成员及时提供情报和信息保障。一旦发生危机事件，国家安全委员会将派人进驻白宫情况室，以缩短情报传递时间。白宫情况室的另一项特殊任务是负责总统与外国元首的热线联系。它在国际危机事态的处理中发挥着积极重要的作用。

国家安全委员会是总统与其高级国家安全顾问和内阁官员讨论国家安全和外交政策问题的主要场所，是美国总统在国家安全方面的最高咨询机构和办事机构，是美国政府管理情报系统、制定对外政策、进行危机管理和危机应对的权威机构，也是美国政治与军事的神经网络中枢。从杜鲁门总统建立国家安全委员会以来，国家安全委员会对美国的国家安全战略、外交政策的制定和执行方面具有重大而深刻的影响。国家安全委员会发挥着美国政府任何单一部门都不能发挥的作用，它负责把国家安全政策的不同方面“统一”起来，向总统提出对策建议，协助总统制定、审查并协调国家安全有关的内政、外交和军事政策。

二、俄罗斯联邦安全会议

1992 年成立。根据《俄罗斯宪法》、《俄罗斯联邦安全法》，《俄罗斯安全会议条例》和《俄罗斯安全会议机构条例》规定，它“负责准备俄罗斯联邦总统有关保障个人、社会、国家的重要利益免受内外威胁的决定、在保障安全领导推行统一的国家政

策”，是“保障俄罗斯联邦总统履行自己保护人和公民的权利与自由，保卫俄罗斯联邦主权、独立和领土完整的宪法权限的宪法性机构”，是“在俄罗斯联邦总统领导下发挥作用的保障国家安全的整个国家机制的核心”。

安全会议的基本任务：确定个人、社会和国家根本利益，明确对这些根本利益构成的内外威胁，制定安全保障战略和安全保障规划，就内外安全政策问题为总统准备决定草案，为预防和消除政治、经济、军事、生态等安全隐患做出决定，改革和建立国家安全机构以完善安全保障体系。俄罗斯联邦安全会议职能涵盖了从国家安全情报的收集与分析、对危机的预测、制定应对危机的预案，到形成实际决策、协调行动、决策效果评估等危机管理决策过程的全部环节。安全会议有6项职能：审议安全保障领域的政策问题和法律草案；准备总统关于安全保障问题的决定和命令草案；组织制定安全保障战略和联邦目标规划；评价和分析国内外军事和恐怖威胁等信息；监督安全保障战略的执行；解决个人、社会和国家安全保障领域的其他问题。

俄罗斯安全会议主席由总统担任，副主席为政府总理。安全会议的事务性工作由安全会议秘书负责，安全会议秘书由总统直接任命并根据总统的指示和要求管理所有强力部门，在国家安全事务方面协调政府各部门的工作。安全会议的常委和委员由总统根据安全会议秘书的建议任命。目前总统、总理、安全会议秘书、外交部长、国防部长和联邦安全总局局长为安全会议常委，国家杜马主席、联邦委员会主席、总统办公厅主任、俄罗斯武装力量总参谋长、对外情报局长、内务部长、联邦边防局长、司法

部长、紧急情况部长、总统联邦通讯与信息局长、总统驻联邦区全权代表和俄罗斯科学院院长为安全会议委员。

总统亲自主持每月一次的安全会议，检查安全工作存在的问题，讨论当前最重要的安全问题，提出解决方案。必要时举行非例行会议。安全会议主席根据安全会议秘书的建议确定会议议程和会议审议问题的次序。安全会议的重要决定以总统令的形式发布，普通决定以备忘录的形式发布。

俄罗斯安全会议由安全会议机关、跨部门委员会和科学委员会三大平行机构组成。安全会议机关是总统办公厅的独立分支机构，其主要职能是为安全会议的工作提供技术与信息分析保障，负责安全会议日常工作。特别是会议机关中的国家社会安全局、国际安全局、经济与社会安全局以及北高加索地区安全问题机构是相关领域危机管理的重要责任机构。俄罗斯安全会议常设 12 个跨部门委员会，由政府各相关部门、一些重要的研究机构组成，分别研究制定有关宪法安全、军事安全、社会安全、国防工业安全、经济安全、边界安全、信息安全、国际安全、生态安全、卫生安全、军事动员等问题的方针政策，为总统决策提出建议。跨部门委员会每季度至少举行一次会议，必要时可以举行非例行会议。除此之外，安全会议还针对某些危机事态设立一些临时跨部门委员会，如 1998 年的“车臣共和国发展与北高加索地区局势正常化问题临时部门委员会”，在调解车臣冲突、化解北高加索地区危机方面发挥了重要作用。同时，俄罗斯为了加强安全会议活动的科学基础，根据 1993 年 11 月 1 日和 1994 年 1 月 31 日的总统令，成立了常设性国家安全会议科学委员会，主要就综合性

安全问题进行系统研究与阐述。

安全会议在俄罗斯国家安全机构运作程序中发挥着关键性作用。首先，它是连接最高决策者和具体国家安全官僚部门的中枢性机构。总统有关国家安全战略和政策方针的指示基本上要经由安全会议向具体官僚部门传达。其次，安全会议是国家安全战略和政策方针的决策咨询机构。有关国家安全战略和政策方针的战略性决策基本上都是在安全会议的会议上讨论并形成的。其三，它还是国家安全事务的协调、监督机构，负责协调各安全部门意见与立场，负责监督联邦执行权力机关和联邦主体执行权力机关对国家安全战略和政策方针的执行情况。

三、英国内阁有关安全事务的委员会

内阁委员会是英国内阁重要的、不可忽略的内部组织，其工作范围越来越大。原来由全体会议处理的事务更多地交由一个或几个内阁成员领导的委员会处理是英国政治的一个倾向。内阁委员会主要负责处理内阁经常性或临时性事务。如准备内阁讨论事项的草案，协调几个部共同性事务，经内阁授权决定某些问题等。内阁委员会分为常设委员会和临时委员会。常设委员会分管防务、经济制裁、内政、社会公益服务以及立法等工作，涉及的政策范围广泛。临时委员会也很重要，如内阁秘书主持的备战委员会就曾被用来负责在北约和华约之间发生战争时筹划动员工作。临时委员会解决一些特别的问题，问题解决后通常被撤销。

对于英国的内阁委员会制度，英国社会许多人存有疑虑，担