



国家安全法教程

吴 邨 光 主编



煤炭工业出版社

序

《中华人民共和国国家安全法》是维护国家安全,保卫我国人民民主专政政权和社会主义制度的一部重要的法律。它的颁布实施为防范、制止和惩治危害国家安全的行为提供了有力的法律武器。

北方工业大学经济法研究所的同志们为了在大学生、广大干部群众中更深入地进行较系统的国家安全法的宣传教育,以对国家安全工作高度负责的精神和勇于开拓、严谨治学的态度,撰写了这本《国家安全法教程》。本书对国家安全法理论作了有益的探索,因而对发展我国社会主义法学起到了一定的积极作用,同时也填补了目前国家安全法教学没有专门、系统的教材的空白。

这本书具有以下特点:

一是系统化。本书初步建立了一个比较完整的安全法教学体系,诠释了国家安全法的基本内容。二是科学性。在对国家安全法的解释上,始终坚持了严谨、客观和实事求是的科学态度,对一些理论问题提出的见解也是值得重视的。三是实用性。既可以作为法学教材使用,也可以作为公民自学的普及性读物。

总的来说,这是一本有利于广大干部群众、在校大学生学习,了解国家安全法的好书。

北京市国家安全局局长 卢长绪

一九九六年七月八日

前 言

在《国家安全法》颁布实施三周年之际，在北京市国家安全局的关怀和支持下，我们编写了《国家安全法教程》这本教材。

《国家安全法教程》是适应我国的国家安全工作和法制建设的需要，为广大公民特别是大学生深入地学习《国家安全法》，牢固树立起“国家安全，人人有责”的观念而编写的。书中论述了国家安全法的基本理论，对国家安全法进行了比较系统的阐述，注意理论联系实际，力求作到简明扼要，并附有有关的法律、法规和思考题，便于学习和参考。

《国家安全法教程》可供高等学校公共课使用，也可作为各单位和部门进行国家安全法宣传教育的教材和参考资料，对国家安全工作实践也有一定的参考价值。

在《国家安全法教程》的编写过程中，参考了全国人大法制工作委员会刑法室和国家安全部法制办公室编著的一些著作和宣传材料；北京市国家安全局的领导和一些同志对该书的编写提出了许多指导性的意见，并给予了很大帮助；北方工业大学党委、宣传部的领导同志也给予了大力支持，在此谨表谢意。

由于国家安全法的理论研究开展不久，编写时间短促，编写水平所限，缺点和错误之处，欢迎读者提出批评和建议。

本书撰稿人(以撰写章节先后为序):

吴郊光(第一、二章、第七章第一、二节)、郭红(第三章)、
田世伟(第四章)、田晓云(第五、六章)、张庆伍(第七章第三
节)。

编 者

1996年6月

目 录

序

前言

第一章 国家安全	1
第一节 概述	1
第二节 国家安全与各种公共安全	5
第三节 维护国家安全的状况	7
思考题	12
第二章 国家安全法	13
第一节 国家安全法的概念和特点	13
第二节 国家安全法的立法沿革	19
第三节 国家安全法的基本原则	29
思考题	36
第三章 危害国家安全的行为	37
第一节 危害国家安全行为的概念和特征	38
第二节 危害国家安全行为的种类	42
思考题	51
第四章 国家安全主管机关	52
第一节 国家安全机关	52
第二节 在国家安全工作中的职权	57
第三节 执行国家安全工作任务时的其他职权	64
第四节 法律保护和法律监督	74
思考题	76
第五章 公民和组织维护国家安全的义务和权利	77

第一节	公民和组织的义务	77
第二节	公民和组织的权利	89
第三节	维护国家安全应注意的问题	92
思考题		95
第六章	法律责任	96
第一节	法律责任的概念	96
第二节	危害国家安全的法律责任	100
第三节	违反国家安全法的处罚程序及申诉	110
思考题		117
第七章	与国家安全有关的犯罪	118
第一节	反革命罪	118
第二节	渎职罪	128
第三节	其他犯罪	136
思考题		147
附录一	中华人民共和国国家安全法	148
附录二	中华人民共和国国家安全法实施细则	156
附录三	中华人民共和国保守国家秘密法	162
附录四	中华人民共和国军事设施保护法	168

第一章 国家安全

第一节 概 述

一、国家安全的概念

什么是国家安全？国家安全包括哪些方面的内容？这些问题，世界各国有不同的理解和表述。概括起来，主要有三种形式，从不同的方面对国家安全作了界定：

第一，是将国家安全表述为仅指国家的独立、主权、领土完整以及相关的国家、社会、机关的安全。如蒙古国家安全法规定：“国家安全是指国家的独立、主权、领土完整、神圣不可侵犯的国境保持正常，依照宪法确认的国家、社会、机关具备安全存在的条件”。前苏联国家安全机关法规定：国家安全机关的宗旨是“维护国家主权和领土完整，以及维护国家经济、科技和国防潜力”。通过这种对国家安全的界定可以看出，国家安全主要指国家政权，与国家政权相关的政治制度、上层建筑和经济基础的安全。

第二，是指国家安全包含公民个人、社会和国家制度的安全。如俄罗斯联邦国家安全法第一条规定：“国家安全是维护个人、社会和国家重大利益不受内部和外来威胁的状况”。又如前捷克和斯洛伐克保安法第一条规定：“保安局是统一的武装保安机关。它的基本使命是保卫社会主义社会和国家制度，维护公共秩序，保护人身和财产安全”。

第三，是将国家安全界定在国家及其政治和社会秩序安

全范围之内。如巴西国家安全法第一条规定：“本法下列各条规定反对国家及其政治和社会秩序罪的定义和处罚。”又如印度国家安全法第三条第2款规定：“如确认与某人有关，为防止其以任何方式进行危害邦的安全，危害维护公共秩序或危害维持对公众至关重要的供应与服务，中央政府或邦政府在必要时，可以发布命令，宣布拘留该人”。

此外，从世界各国的立法例来看，对国家安全的概念，有的未作任何规定，有的有明确的规定，有的未作明确规定，但在具体条文中有所反映的是这三种形式。综合上述内容我们认为：国家安全是指国家的独立、主权、领土完整以及相关的国家政权、社会制度和国家机关的安全。其实质是指与国家政权直接相关的安全。

从上述各国的国家安全法的立法状况和内容可以看出：国家安全，有广义和狭义之分。

广义的国家安全，指国家的主权、统一、独立、领土神圣不可侵犯，以及公共秩序、社会秩序、公民和国家的财产及其他权利等各个方面的安全。这是由于危害了这些方面的安全，都会直接或间接地危害到统治秩序和政权的安全。政权的安全是一个国家最基本、最重要的安全。鉴于此，世界上许多国家都采用了广义的国家安全的概念，其制定的国家安全法从不同的角度来全面维护国家的利益和安全。

狭义的国家安全，仅指国家的政权以及与政权直接相关的政治制度和经济制度。我国国家安全法第四条规定：“本法所称危害国家安全的行为，是指境外机构、组织、个人实施或者指使、资助他人实施的，或者境内组织、个人与境外机构、组织、个人相勾结实施的下列危害中华人民共和国国家安全的行为：（一）阴谋颠覆政府，分裂国家，推翻社会主义制度的；

(二)参加间谍组织或者接受间谍组织及其代理人的任务的；(三)窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密的；(四)策动、勾引、收买国家工作人员叛变的；(五)进行危害国家安全的其他破坏活动的”。可见，我国国家安全法虽未明确给国家安全下定义，但从对危害国家安全的行为的規定中，体现出我国国家安全法主要维护的是社会主义制度、国家主权、独立和领土神圣不可侵犯以及经济制度的安全，是狭义的国家安全。但是，须明确一点，这并不是意味着我国的国家安全仅指这些方面，只不过这些方面的国家安全在当前形势下或在历来的斗争中最重要、最突出。另由于国家安全法仅限于一部部门法，条文有限，不可能囊括国家安全的各个方面。至于涉及到国家安全的军事、外交和社会治安等方面的问题，是由宪法、刑法等法律来解决。

总之，我国国家安全的维护，是由一个庞大的保护体系来完成的，涉及到的主体是国家安全机关、公安机关以及各国家机关、企事业单位和各种团体、公民个人；涉及的法律保障来自于宪法、刑法、国家安全法、保护国家秘密法、行政治安处罚条例和刑事诉讼法等法律。我国的国家安全就是由这些主体和法律共同维护的。国家安全法只是对国家安全中最重要、最突出的部分进行保护，同时还指导国家整个安全工作。

二、国家安全的特征

从国家安全的广义概念可以看出，国家安全具有以下三个特征。

(一)政治性

是指无论来自国外还是国内的敌对分子受国外敌对势力的派遣或指使、或内外勾结，无论危害国家安全的行为来自经济、军事或情报方面，最终都是针对我国的国家政权，都服务

于政治，都是为了颠覆人民民主专政的统治，因而国家安全具有非常重要的地位。

国家安全是国家生存和发展的首要保障。它与社会秩序、社会生活中某一方面的安全是完全不同的，主要体现在重要性的程度不一样。国家安全是我国人民民主专政、社会主义政治和经济等各项根本制度的安全的整体。社会主义社会关系某一方面的安全与国家安全相比，是具体与整体、一般与根本的关系。由于某一方面的安全并不直接危及到国家利益和安全的根本，故其重要的程度远不如国家安全。

（二）广泛性

是指国家安全涉及到国家社会生活的方方面面，国家主权、领土完整、公共安全、经济秩序、社会秩序、财产所有权、公民的人身和各种权利等各个方面的安全均与国家安全相关，而其他某一方面的安全都不具有这一特性。

（三）全民性

这一特征是广泛性特征派生出来的，是指维护国家安全与每个国家机关、企事业单位和社会团体以及公民个人有关，是他们的法律义务。我国宪法规定：“公民有维护国家统一和全国各民族团结的义务”，“公民有维护社会的安全、荣誉和利益的义务”，“一切国家安全机关和武装力量，各政党和各社会团体及各企业事业组织，都有维护国家安全的义务”。国家安全法中也有相同的原则和具体的规定。此外，这一特征的另一层含义是国家安全与全民有关，“有国才有家”，这个浅显而有哲理的道理清楚地说明了这个含义。每个组织和个人把国家的安危都当作自己个人的安危来维护，专门机关与群众相结合，国家安全就有保障了。社会生活的某一方面的安全，公民个人的安全都没有这一特性。

三、国家安全的种类

国家安全的种类,因划分的根据不同,会有不同的划分。大体上可以分为下列三类:

(一)领域内的国家安全和领域外的国家安全

根据国家安全处于不同的领域的划分。

领域内的安全,是指国家安全对国家内部来讲,政权是否巩固,制度是否牢固,各种统治秩序是否正常,国家的一切权力是否在国内正常、顺利的行使。

领域外的国家安全,是指国家对外是否独立,是否享有主权,其领土是否完整。还包括国家的外交活动,在国际上的政治、经济地位是否正常和稳固。

(二)政治上的安全 and 经济上的安全

根据上层建筑与经济基础的划分,国家安全可分为政治上的安全和经济上的安全。

政治上的安全,主要指专政的政权、社会制度以及统治地位的安全。

经济上的安全,既指作为经济基础的所有权形式、分配制度的安全,又指生产和公私财产的安全。

(三)领域的安全和政治制度的安全

领域的安全,主要是指国家领土的安全,即国土神圣不可侵犯,国家不可分裂,抵御外来侵略等方面有关的安全。

政治制度的安全,包括统治制度的安全,国家不变颜色即政权安全。

第二节 国家安全与各种公共安全

一、国家安全与公共安全的联系与区别

公共安全,就是不特定多数人民群众的生命、健康,正常

的生活、生产、工作安全和重大公私财产的安全。我国刑法为维护公共安全,在刑法中规定了危害公共安全罪。这是为了全面地保护广大人民的人身和财产的安全,是为了维护广大人民群众的正常生活、生产和工作秩序,以巩固人民民主专政,保障四化建设的顺利进行。公共安全最终体现的也是国家制度、社会制度的安全,这一点是与国家安全相一致的。而且它的安全也是对国家安全的保障。所以,二者的联系在于:公共安全是国家安全的基础之一,也是国家安全的前提条件,而国家安全则是公共安全的最终体现。二者的区别在于:公共安全直接表现出的是不特定的多数公民的人身和公私财产的安全,而国家安全直接表现的是国家的政权、主权和领土完整。从性质上看,国家安全均带有政治性,都直接指向统治政权、政治制度,而公共安全一般不带有政治性的特点,直接侵害的是公民和组织的人身和财产安全。可见,公共安全与国家安全是两个既有联系又有区别的概念,既有种属关系,又有性质上的差别。

二、国家安全与通讯、电力设备,易燃、易爆等危险品的安全的联系与区别

通讯、电力设备、易燃易爆等危险品的安全,同社会的生产、科研和人民群众的生活有广泛的联系。通讯、电力设备如果遭到破坏,就可能在政治、军事、经济、文化等各方面造成影响;易燃、易爆危险品本身的性能,决定了必须对它们进行特殊保护,否则就会造成危害公共安全的严重后果。这些均会对国家安全造成直接或间接的不同程度的危害,因此,二者也是有一定联系的。只是这些设备和危险品的安全,从广义上讲或从刑法保护的客体的角度上讲,都是属于公共安全的范畴,本身是公共安全的一个方面,故其与国家安全息息相关,也是国

家安全在某一方面的体现。但是,性质不完全相同,直接体现的内容不同。

三、国家安全与国家机关、企事业单位和公民个人安全的联系与区别

国家安全关系到每一个国家机关、企事业单位、社会团体和每个公民的安全。没有国家安全,任何机关、团体和个人的安全都不会存在,这一点被历史所验证。反之,没有每个机关团体和公民的安全,也就谈不上国家的安全。国家的安全是方方面面的安全,由每个机关、团体和公民的安全组成。因而宪法、国家安全法等法律规定了维护国家安全,是每个机关、团体和公民的义务,也是职责。

总之,国家安全与国家政治生活、经济生活的安全,与公共安全,与每个机关、团体和公民的安全紧密相连,不可分割,虽有不同区别之处,但均是整体与局部、全面与侧面的关系,相互之间相辅相成,互为存在的条件和基础。所以,维护国家安全人人有责,保护每一局部的安全也是维护国家安全必不可少的环节。

第三节 维护国家安全的状况

一、中国历代关于保护国家安全的规定

在我国封建社会里,历代王朝都有“谋反”、“谋大逆”、“谋叛”等重罪。所谓谋反指谋危社稷,也就是指暗中策划危害封建统治的造反的行为。所谓谋大逆,即指谋毁宗庙、山陵及宫阙,通俗地讲,即策划毁坏帝王的宗庙、坟墓、宫殿的行为。所谓谋叛,即指策划叛国从伪,也就是策划背叛朝廷的行为。这些行为,都直接威胁到封建王朝的政权和根本社会制度,影响到封建王朝政权的巩固和安全,因而封建刑法把这些行为列

为“十恶”之首，并规定了严刑予以严惩。并且还规定，凡是犯这些罪，一律株连亲属。如唐律规定，对谋反罪一律处斩刑，其父子十六岁以上者皆处绞刑，年十五岁以下的及母女妻妾、子的妻妾、祖孙兄弟姐妹连同部曲，均浸入官府当奴婢，伯叔父兄弟之子，皆流放三千里。明律规定，对谋反者不分首从一律凌迟处死，并且株连亲属。对谋叛，封建统治者也规定了最严厉的刑罚。如唐律规定，对谋叛行为处以绞刑，妻子流放三千里。明律对谋叛罪不分首从都处以斩刑。清政府的《大清新刑律》分别规定了相当于谋反、谋叛和谋大逆的犯罪，如规定了“内乱罪”和“侵犯皇室罪”，对这些犯罪，都处以死刑、无期徒刑。

北洋军阀为了镇压革命人民的反抗，颁布了《暂行新刑律》，该刑律规定了“内乱罪”和“外患罪”。该刑律具体对内乱罪下了定义：“企图颠覆政府，僭窃土地及其他紊乱国宪而起暴动者，为内乱罪”。要处以死刑、无期徒刑等严厉的刑罚。另外，对危及政权对外安全的行为，则规定为外患罪。例如，该刑律第一百一十条规定：“通谋外国，使对中华民国开战端或与敌国抗敌中华民国，处死刑”。此外，北洋军阀政府还颁布了与国家安全有关的《惩治盗匪法》，对所谓危害国家安全的“匪徒”要处以死刑。

国民党反动统治时期，在伪刑法中也规定了所谓“内乱罪”，对“意图破坏国体、窃取国土或以非法之方法变更国宪、颠覆政府，而着手实行者，处七年以上有期徒刑。首谋者处无期徒刑”。《暂行反革命治罪法》中规定：“意图颠覆中国国民党及国民政府或破坏三民主义而起暴动者”，处死刑、无期徒刑。国民党反动政府还颁布了《危害民国紧急治罪法》，以加强对所谓的“国家安全”的保护。该法把参加革命的、与革命有联系

的以及资助革命的行为，都规定为“危害民国”的犯罪，要处以死刑、无期徒刑等重刑。抗日战争时期，国民党政府实行“攘外必先安内”的反动政策，颁布的《维持治安紧急办法》，把抗日爱国行动也宣布为“危害国家”安全的犯罪行为。

二、世界上一些主要国家关于保护国家安全的状况

国家安全，不仅古代封建王朝非常重视保护，现代世界各国也都十分重视，并对维护国家安全的立法工作格外注重，把它作为维护国家安全的重要手段。外国国家安全的立法，大体上有三种表现形式：一是未制定专门的国家安全法，维护国家安全的法律规定，散见于与国家安全有关的其他法律中，如刑法、出入境法、海关法、民法、保密法等；二是制定专门的国家安全法；三是制定一些单行法规，对现行法律加以修改。随着各国对国家安全的不断重视，以及立法的不断成熟，不少国家为了更好地维护国家安全，在立法上建立了一个较为完整的法律体系，从不同角度和不同方面来规范危害国家安全的行为。如有的国家不仅颁布了专门的国家安全法，还制定了国家安全机关法，同时又在刑法、保密法、出入境法、海关法、诉讼法中都有维护国家安全的条款和内容。

美国是个适用判例法而立法相对较少的国家。但是它很早就开始维护国家安全的专门立法工作。1947年7月26日美国国会通过了《国家安全法》，其主要内容是美国国家安全机构的组织体制、职权范围及协调办法。根据这一法律，美国设立了“国家安全委员会”、“中央情报局”以及以后设的“国家安全资源委员会”，“国家安全局”。还颁布了相应的《国家安全局法》。根据上述两法规定，美国国防部所属陆、海、空三军与前述专门的安全机关共同完成维护美国国家安全的任务。如美国国家安全局在国防部长的领导下，通过侦察卫星和遍布

全球的监听站,截收世界各国的无线电通讯信号,破译各国密码,发现潜伏间谍的通信联络活动,为政府提供各种经过加工整理的情报资料。此外,美国于1978年颁布了规范在美国国内以外国情报为目标进行电子侦察的《外国情报侦察法》;1982年颁布了旨在加强对外国驻美外交人员监视的《外交使用法》和保护从事机密情报工作人员的《情报人员身份保护法》;1983年公布了关于联邦调查局主管在国内进行的情报搜集活动,负责和协调国内的反间谍活动的国内调查新准则。这些法律扩大了情报和安全部门在国内进行侦查的权力。1988年,美国又颁布了一项严厉制裁泄露经济、商业情报行为的法令。美国还在《中央情报局法》及刑事诉讼法中规定了维护国家安全的内容。

英国于1988年12月公布了新的《官方保密法》,缩小了保密范围,但突出了保守国家核心机密这个重点。1989年颁布了《国家安全机构法》,并首次将军情五局的活动纳入法制范围。

法国于1986年5月颁布了新的反恐怖法规,规定对恐怖分子实行宽严相济的政策。大陆法系的前西德,于1986年颁布了7项国家安全法规,有情报合作法、联邦宪法保卫局法、联邦军事反间谍法等。1989年又颁布了几项关于国内安全的法令,如《关于游行和恐怖分子法》,禁止蒙面人参加游行。邮政改革法中规定,将电话监听的范围扩大到私人电话和图像电话。此外,意大利颁布了《安全情报机关组织条例和关于国家机密的规定》、比利时颁布了《情报安全总局和国家安全局法(草案)》。

在韩国,维护国家安全方面的法律较为完备。除了有《刑法》、《军事刑法》、《军事机密保护法》、《国家保安法》等法律,

对危害国家安全的行为进行防范和制裁外，还于 1961 年制定了《中央情报局法》。后又将此法改为《国家安全企划部法》。此法又经修改，使条文简明、内容全面，主要规定了国家安全机关的组织、职权以及有效进行国家安全工作的必要保障。

上述采取资本主义制度的国家极为重视国家安全的保护，制定了大量的维护国家安全的法律和法规。社会主义制度下的世界各国，在马列主义国家政权理论的指导下，十分重视国家安全的保护，特别是资本主义阵营的国家从未放弃颠覆社会主义政权的企图，联合起来从不同方面对社会主义国家进行颠覆活动。所以维护国家安全，加强国家安全方面的立法工作显得尤为重要。如前苏联于 1984 年颁布了《关于禁止向外国提供情报的法令》，以制止前苏联公民向外国人提供情报，但不是针对传统的间谍活动。1987 年，前苏联开始重视其他方面危害国家安全的行为，开始制定国家安全法以及国家安全委员会条例。这些法律，一方面，对煽动破坏和推翻苏维埃国家制度、挑动民族仇视、制造恐怖或破坏行动者追究刑事责任。另一方面，将前苏联国家安全机关的组成、职权及其工作人员的法律地位、社会保障以及对国家安全机关活动的监督等问题法律化。

罗马尼亚于 1991 年 7 月 26 日也颁布了《国家安全法》，明确规定了国家情报安全机构的组织和职责以及国家机关、公共或私人组织在维护国家安全方面的义务等内容；1993 年 2 月，又颁布了《罗马尼亚情报组织法》。前南斯拉夫、阿尔巴尼亚等国都颁布有维护国家安全的专门法律。

前苏联解体后，俄罗斯接管了前苏联的国家安全机关，建立了俄罗斯国家安全部和对外情报局。俄罗斯不但重视情报安全机关的建设，而且十分重视国家安全立法工作，其立法速