

本书全面系统梳理和探究了美国建国以来，特别是第二次世界大战后颁布的各项国家安全法律，剖析了美国现代国家安全情报体制、机构的法律职能及其演变过程，揭示了美国行政、法院和国会国家安全工作开展法律监督的历程，总结了美国国家安全法制建设的内在规律和特点，对我国国家安全法制建设有较高的参考和借鉴价值。《1947年国家安全法》是美国建立现代国家安全体制的基本法和开端，至今仍对美国国家安全工作起着至关重要的作用。作者将其全文翻译，中英文对照附于书后，以飨读者。



比较法文丛

主编/何勤华

7

战后美国国家安全 法律制度研究

黄爱武 著



法律出版社

上海市人文社科基地华东政法大学外国法与比较法研究院建设项目
国家重点学科华东政法大学法律史学科建设项目
上海市教委高水平建设项目·国际法与比较法研究



主编/何勤华

7

战后美国国家安全 法律制度研究

黄爱武 著



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

战后美国国家安全法律制度研究 / 黄爱武著. —北京: 法律出版社, 2011. 6
(比较法文丛)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 1644 - 3

I. ①战… II. ①黄… III. ①国家安全法—研究—美国—现代 IV. ①D971.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 259573 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈 妮

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/固安华明印刷厂

责任印制/张宇东

开本/787×960 毫米 1/16

印张/27.75 字数/534 千

版本/2011 年 6 月第 1 版

印次/2011 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 1644 - 3

定价:66.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

自 1978 年改革开放以来,我国在外国法或西方法的研究方面取得了重大成就。这方面的系列丛书可谓琳琅满目,其中,影响较大的有:商务印书馆的“汉译世界学术名著丛书”(法学部分,1981 年)及“法学译丛”(2004 年)、中国大百科全书出版社的“外国法律文库”(1991 年)、中国政法大学出版社的“当代法学名著译丛”(1990 年)及“美国法律文库”(2001 年)、北京大学出版社的“比较法学丛书”(1998 年)、中国法制出版社的“西方法哲学文库”(2001 年)、清华大学出版社的“比较法学丛书”(2001 年)、上海人民出版社的“世界法学名著译丛”(2001 年)、北京大学出版社的“外国法与比较法文库”(2008 年),等等。

然而,在上述众多的系列丛书中,真正冠以“比较法”字样的丛书还不是很多。的确,在 20 世纪 80 年代到 90 年代期间,我国也先后出版了诸如:茨威格特和克茨的《比较法总论》(贵州人民出版社 1992 年版)、勒内·达维德的《当代主要法律体系》(上海译文出版社 1984 年版)、梅利曼的《大陆法系》(知识出版社 1984 年版)、大木雅夫的《比较法》(法律出版社 1999 年版)等比较法方面的经典。但是,出版这些著作大多都是当时一种零星的、偶尔的出版行为,并非系统策划的比较法系列丛书。

众所周知,21 世纪的中国已步入法治建设的攻坚阶段。今后,对于外国法的吸收、借鉴和移植将是我国一项大量的、经常性的任务。要顺利完成这一任务,离不开发达的比较法研究。而当下我国比较法著作缺乏出版途径的现状已严重制约了比较法研究的繁荣和发展。因此,加强比较法方面的

研究和出版,成为我国学界和出版界一项刻不容缓的工作。

鉴于此,法律出版社高瞻远瞩,勇挑重担,与华东政法大学共同策划、出版一套《比较法文丛》,以期为我国比较法的研究和出版开辟一个新的途径。本文丛以扶植中青年学者,尤其是法学博士、博士后,为这些法学新秀提供一个出版的平台为目的。为此,特选择一批国内最新且富有特色的比较法著作进行出版,同时,也可容纳部分纯粹的外国法方面的译著、专著。

本文丛的主要原则和特色是:在百花齐放、百家争鸣的前提下,坚持质量第一,宁缺毋滥,不定期出版的原则。具体将体现为以下三点特色:第一,本文丛的著作,应属国内学术界没有涉及的课题,具有填补法学研究空白的特色;第二,本文丛的著作,应是国内学术界都很感兴趣,但还没有系统研究或未及时挖掘的课题;第三,本文丛的著作,应具有较高的文献史料价值,能为学术界进一步研究提供基础性的资料。我相信,《比较法文丛》的出版,一定会为我国比较法研究的进步与发展作出新的贡献。

本文丛的出版,得到了法律出版社沈小英分社长的全力支持和帮助,也得到了华东政法大学外国法与比较法研究院的建设经费资助。在此,特表示诚挚的谢意。

何勤华

于华政人可居
2010年9月19日

序

我们所处的时代是一个全球化的多极时代。交通的便捷和互联网信息的快速传播,使得世界各国都在彼此影响、相互作用,而这当中最引人瞩目的一极则可能是美国的国际影响力。美国做出的选择和美国发生的事情,不管其自身是否情愿,都必然会引起最广泛的关注。美国的法律系统乃至法学研究中的变化和发展自然也在其中,会在最大程度上引起众多国家专家、学者的研究和追踪。从具体条文规范的移植借鉴到部门法律的复制式引进,再到法律思想的深度思考和比较,概莫能外。故而,深入研究美国法律制度的发展演进过程,不仅对美国人是重要的,而且对在美国之外的我们来说,也有学术价值和参考的意义。

《比较法文丛》选录的《战后美国国家安全法律制度研究》一书,是华东政法大学黄爱武在其博士学位论文基础上修改的著作,也是迄今为止我所看到的比较全面研究美国国家安全法律制度的著作。从体系上看,本书比较系统地对美国自建国起特别是第二次世界大战后到现今所颁布的国家安全法律进行了梳理和归纳,对美国现代国家安全情报体制进行了阐述和分析。我国对美国国家安全研究的著作和论文不在少数,但大多是从相对传统的政治、外交、军事或经济等角度出发进行探究,而爱武的这部著作从法律视角出发研究美国国家安全情报制度,可以说在国内并不多见,从某种程度上来说填补了国内学术研究在此领域的空白,对我国国家安全法制建设和当前所进行的司法体制改革具有借鉴意义。

爱武在考取华政 2006 级博士研究生时,我曾认真地和

他进行过一次谈话,希望他能处理好工作和学习的关系,心无旁骛、目不窥园地“坐冷板凳”,潜心治学,不要因为工作而影响了博士研究生的学习。在接下来的3年中,爱武以自身的行动和表现打消了我的顾虑,他妥善协调好了工学矛盾,按时听课,积极参与专业课题研究,发表了多篇学术论文,配合博士论文的选题和研究,开设了“美国国家安全法律制度概述”等课程。“所有批评家中,最伟大、最正确、最天才的是时间。”爱武在专业上的用心用功得到了所有认识他的老师和同窗的好评与称赞。他的博士学位论文被答辩委员会评为优秀论文,从校内专业老师的评议、校外同行专家的匿名盲审,到正式的学位论文答辩,均获得很高的评价。

“博观而约取,厚积而薄发。”这本著作反映了爱武在治学上的不懈努力和对所研究领域孜孜的追求。他请我为该书作序,作为其博士研究生的导师组成员之一,我对他能取得如此之成果感到十分高兴,欣然接受他的请求。中国的和平发展是一个漫长而艰辛的过程,研究分析外国的法律制度可为我国的法治建设提供参考借鉴的素材。“百尺竿头须进步,十方世界是全身。”希望爱武今后继续这一领域的探究,不断出成果且出好成果。

付梓之际,以上所言既为序,也为贺。

何勤华
于华东政法大学
2011年3月25日

目 录

导 论	1
一、研究对象和范围	1
二、研究的目的和意义	3
三、研究状况及文献综述	6
四、资料收集和研究方法	18
 第一章 战后美国国家安全立法的发展与完善	21
第一节 建国至“二战”时期美国国家安全立法回顾(1776 年~1946 年)	21
一、建国初期美国国家安全立法	21
二、“一战”期间美国国家安全立法	24
三、“二战”期间美国国家安全立法	26
第二节 冷战时期美国国家安全法律的发展(1947 年~1991 年)	30
一、构建美国国家安全体制的立法	30
二、设立美国国家安全机构的立法	32
三、划分美国国家安全机构职能的立法	33
四、监督美国国家安全工作的立法	34
五、保护美国情报人员身份的立法	36
六、加强美国国家安全保密工作的立法	38
七、防范和惩治危害美国国家安全行为的立法	40
八、制定美国开展技术侦察的立法	42

九、镇压美国共产党的立法	43
第三节 冷战后至“9·11”前美国国家安全法律的完善(1992年~2001年)	45
一、调整美国国家安全机构和职能的立法	45
二、加强美国国家安全的立法	46
三、新增打击美国经济间谍的立法	47
四、赋予美国国家安全机构新手段的立法	48
第四节 “9·11”后美国国家安全法律的完善(2001年~2008年)	48
一、构建新的美国国家安全情报体制的立法	48
二、建立新的美国国家安全机构的立法	49
三、应对美国新形势,打击恐怖主义的立法	50
四、加强美国入境安全与管理的方法	52
五、完善美国外商投资国家安全审查立法	52
第二章 战后美国国家安全法律体系评述	59
第一节 战后美国国家安全法律渊源	59
一、美国的法律渊源	60
二、战后美国国家安全法律主要表现形式	61
第二节 战后美国国家安全法律体系突出方面	63
一、以制定法为主、判例法为辅	63
二、法律的公开性和国家安全工作的隐蔽性有机结合	65
三、注重配合形势需要、灵活运用立法技术	65
第三节 战后美国国家安全工作权力与公民权利的法律协调	66
一、国家安全信息公开与公民知情权的法律协调	67
二、国家安全技术侦察权力与公民隐私权的法律协调	70
三、国家安全优先权与公民言论自由权的法律协调	72
第四节 战后美国国家安全法律与其他法律的衔接	74
一、战后美国国家安全法律直接体现了美国宪法精神	74
二、战后美国国家安全法律是行政法的重要组成部分	76
三、战后美国国家安全法与刑法互为补充	77
第三章 战后美国国家安全体制构建与演变	79
第一节 战后美国国家安全体制概况	79
一、战后美国国家安全情报系统的运行体制	79

二、战后美国国家安全情报体系的预算	84
第二节 战后美国国家安全体制的发展与完善	85
一、冷战期间美国国家安全体制的发展	86
二、冷战后美国国家安全体制的嬗变	88
三、“9·11”后美国国家安全体制的完善	93
第三节 战后美国国家安全委员会的职能及其演变	99
一、战后美国建立国家安全委员会的原因	100
二、战后美国国家安全委员会的组成及其职能	102
三、战后美国国家安全委员会的演变	103
四、战后美国国家安全委员会评述	108
第四章 战后美国国家安全情报机构法定职能及其调整	111
第一节 战后美国国家安全情报机构概况	111
一、战后美国国家安全情报机构的类型	111
二、战后美国国家安全情报机构法定职能	113
第二节 战后美国国家安全情报机构法律职能及其演变	114
一、美国国家级国家安全情报机构法律职能及其演变	115
二、美国政府部门国家安全情报机构法律职能及其演变	140
三、美国国家安全军事情报机构法律职能及其演变	155
第五章 战后美国国家安全工作法律规制	165
第一节 战后美国国家安全体制的法律构建	166
一、依法确立美国国家安全体制最高领导人	166
二、依法设置美国国家安全体制组织形式	167
三、依法明确美国国家情报主任的定位	169
第二节 战后美国国家安全机构的法律调整	170
一、依法设立美国国家安全机构	170
二、依法赋予美国国家安全机构职权	171
三、依法管理美国国家安全机构内部事务	172
四、依法赋予和约束美国国家安全机关人员的权利	172
五、依法确定国家安全机构与其他政府部门和企业间的关系	173
第三节 战后美国国家安全业务的法律规制和保障	174
一、对美国国家安全工作手段的法律规制	174
二、对美国国家安全活动的法律规制	177

三、对美国国家安全工作的法律保障	179
第六章 战后美国国家安全工作的法律监督	181
第一节 战后美国国家安全法律监督机制	182
一、战后美国国家安全监督相关法律及其作用	182
二、战后美国国家安全法律监督的对象和形式	185
第二节 战后美国总统对国家安全工作的法律监督	186
一、战后美国总统对国家安全工作法律监督的方式	187
二、洛克菲勒委员会和墨菲委员会在国家安全监督中的角色和作用	190
第三节 战后美国法院对国家安全工作的法律监督	191
一、战后美国法院国家安全法律监督保守性表现	192
二、战后美国法院国家安全法律监督意识的觉醒	195
三、战后美国法院国家安全法律监督作用的发挥	197
第四节 战后美国国会对国家安全工作的法律监督	199
一、战后美国国会国家安全法律监督机制建立的历史背景	200
二、战后美国国会国家安全法律监督的主要途径	202
三、战后美国国会国家安全法律监督模式的形成	203
四、战后美国国会国家安全法律监督的改革与发展	214
第五节 战后美国国家安全法律监督机制评析	220
一、国家安全活动“保密性”和监督“公开性”的矛盾	220
二、美国国会监督部门和情报界之间缺乏互信的矛盾	221
三、情报顺应政治需要和忠于客观事实的矛盾	222
附录 美国《1947 年国家安全法》(英中条文对照)	225
参考文献	415
后记	431

导 论

一、研究对象和范围

本书以战后^①美国国家安全法律制度为研究对象,范围包括战后美国国家安全立法历史、战后美国国家安全情报体制和机构的发展及其法定职能、战后美国国家安全法律监督的完善。本书中所研究的美国国家安全法律制度具体是指调整和规范美国国家安全机关在隐蔽战线开展维护国家安全活动的相关法律的总称,时间跨度从第二次世界大战(以下简称“二战”)结束后美国颁布《1947 年国家安全法》开始,至 2010 年年底美国奥巴马总统颁布相关法律、任命新的国家安全机构领导人为止。

这里需要对三个概念予以说明,以便进一步明确和廓清本书的研究对象及范围。

(一)关于“国家安全”的内涵与外延

按照美国学者彼特·曼戈尔德(Peter Mangold)在《国家安全与国际关系》(*National Security and International Relations*)一书所说,“国家安全”是一个美国的概念,^②最早出现于“二战”时期的 1943 年,当时美国作家李普曼(Walter Lippmann)在其著作《美国外交政策》(*US Foreign Policy*)中使用了“国家安全”(national security)一词。^③在 1945 年 8 月美国参议院的一次听证会上,时任美国海军部部长福瑞斯特

① 本书的“战后”是指第二次世界大战结束后。

② Peter Mangold, *National Security and International Relations*, Routledge, 1990, p. 2.

③ Walter Lippmann, *US Foreign Policy: Shield of the Republic*, Pockets, 1943. 另参见吴庆荣著:《国家安全行政法基本论》,时事出版社 2008 年版,第 5 页。

(J. Forrestal)也引用了这一词汇。“二战”结束后,这一词汇作为一个新用语,逐渐涵盖和取代了国际政治中使用的“军事政策”、“外交事务”等词语,而成为一个新的概念。

1947年,美国国会颁布了世界上第一部国家安全法——《1947年国家安全法》(National Security Act of 1947),并根据这部法律,组建了“国家安全委员会”和“中央情报局”,正式将“国家安全”一词引入法律,并成为法律概念,从此国家安全的概念开始在各政府机构的名称或者法律文件中普遍出现。

尽管“国家安全”一词出现至今已有60多年的历史,但由于种种原因,学术界对“国家安全”概念的内涵和外延,目前并没有统一的解释和完整的定义。^①美国《国际社会科学百科全书》(*International Encyclopedia of the Social Science*)定义“国家安全”为“现在社会科学家谈到这个概念时,一般是指一个国家保护它的内部社会制度不受外来威胁的能力”,美国学者一般认为国家安全的基本含义是国家既没有外部的侵犯与威胁也没有内部的混乱与疾患的客观状态。^②我国学者认为“国家安全”是指一个国家有效应对内外各种损害性、破坏性因素的影响和威胁,维护和保障国家利益的状态和能力。^③

“二战”结束后,世界分成相互对立的两大阵营,形成了冷战格局。按照国际关系理论,国际社会从本质上来说是冲突的,在国际社会缺少将法律规则强加给各国政府的前提下,稳定和正义是不可能实现的。在冲突的世界里,武力决定着政治,国防力量和军事能力决定一国的国家安全。这个时期,国家安全主要是指领土不被侵犯,也就是政治和军事上的安全。这是传统的国家安全的定义,即国家安全主要被看做国家的主权安全、领土安全、政治安全和军事安全。

20世纪70年代初石油危机的出现以及国际经济新秩序的建立,使发达国家认识到,虽然传统的军事安全仍是保障主权国家存在和发展的核心要素,但是,国家安全的要素已经不断扩大,对国家的最大威胁不仅仅来自于军事领域,有的还来自于非军事领域,这就是非传统的安全,包括能源危机、跨国犯罪、恐怖主义、和平演变、种族冲突等。国家安全逐渐演变成一个内涵简单但外延十分广泛的概念,^④包括了一国的经济安全、科技安全、文化安全、信息安全、生态安全等。

无论是哪种意义上的“国家安全”,其目标是防范外部军事入侵和攻击,以及防

① 谢雪屏:“国家安全及若干相关概念的学术梳理”,载《福建师范大学学报》(哲学社会科学版)2007年第5期。

② David L. Sills, ed. *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol. 11, Mac millan, 1968, p. 40. 另参见李竹著:《国家安全立法研究》,北京大学出版社2006年版,第12页。

③ 陆忠伟主编:《非传统安全论》,时事出版社2003年版,第15页。

④ 刘卫东、刘毅:“论国家安全的概念及其特点”,载《世界地理研究》2002年第2期。

范其他国家和地区间谍情报机关的渗透、窃密、策反、颠覆。其保障体系则可以分为保障机制和保障活动两个方面,其中保障机制既包括以军政机构、情报部门等专职机关为主的硬件,也包括以法规政策、安全战略等为内容的软件,而保障活动则被分为基于硬手段的活动和基于软手段的活动。^①具体来讲,既有国家军事、外交等机构在公开领域(公开战线)上进行的维护国家安全的活动,也有专门的国家安全机关在隐蔽战线维护国家安全的活动,本书所研究的就是美国的情报、反间谍等国家安全机关在隐蔽战线维护国家安全活动方面所适用的法律。

(二) 关于“国家安全法律制度”的范围

本书研究的是以情报、反间谍等国家安全活动为调整对象的美国法律制度。尽管美国多部规范情报、反间谍的法律给“国家安全”下的定义是公开战线意义上的“国家安全”概念,如美国《1980年秘密情报程序法》、《1997年政府保密法》规定“国家安全,是指美国的国防或者外交关系”,总统行政命令如第12958号行政命令(Executive Order 12958)明确“美国国家安全,是指美国的国防和外交”,但实际上这些法律所调整的法律关系仍是隐蔽战线意义上的国家安全关系,即国家安全机关维护国家安全活动以及活动过程中与相关当事人产生的法律关系。可以说美国的“国家安全法律毫无例外都是以规范国家安全机构的组成、职能及活动方法、手段等为目的”。^②因而本书所研究的美国国家安全法律,就是以调整美国国家安全机构开展情报、反情报等维护国家安全活动的法律制度的总称。^③

(三) 关于“国家安全机构”的称谓

本书研究的是在隐蔽领域专司维护国家安全职责的情报、反间谍及安全保卫等机构,在书中有时也统称为“国家安全机关”、“国家安全部门”、“情报安全机构”等,如中央情报局、联邦调查局等,以及这些国家安全机关的上级指挥、决策和监督等部门,如美国国家安全委员会、美国参议院情报委员会等。但不包括美国军事、外交、司法、社会公共治安、国家行政管理等其他在公开领域维护国家安全的机构。

二、研究的目的和意义

(一) 选择研究战后美国国家安全法律制度的目的和意义

1. 因为战后美国国家安全法律制度值得研究。美国属于英美法系国家,通常情况下应该是判例法占主导地位,但美国从1947年颁布《1947年国家安全法》开始,历

① 刘跃进:“影响我国国家安全的内部因素及对策探讨”,载《江南社会学院学报》2007年第2期。

② 李竹著:《国家安全立法研究》,北京大学出版社2006年版,第20页。

③ 反情报是指本国国家安全机构针对对方间谍情报机构情报搜集活动的规律、特点和惯用手法等而采取的各种防范措施和对策,用以保守本国秘密和国家安全利益的防御性情报活动。参见徐国豪、王健等著:《外国谍报词典》,复旦大学出版社1993年版,第24页。

经 63 年的努力和实践,美国相关利益集团不断反复探索、博弈和妥协,围绕既赋予国家安全机关法律权力又保障公民的基本权利而陆续颁布了 40 多部有关国家安全法律、法规和总统行政命令,也形成了一些调整国家安全工作的有影响力的判例,构建了一套完整的国家安全法律制度和法律体系。在这套法律制度和体系的基础上,建立起一套行之有效的堪称世界上最有影响力和活动力的国家安全体制和国家安全机构。

梳理和了解美国战后颁布的一系列国家安全法律的状况,考察战后美国国家安全立法的指导思想、价值取向以及立法技术,回顾和了解战后美国国家安全体制和机构法律职能的运转、发展过程,探寻美国平衡国家安全工作权力和公民权利,妥善有效地解决二者之间矛盾和冲突的法律做法,是本书的出发点,也是本书的目的之一。

2. 丰富和补充我国研究美国国家安全法律的学术成果,为完善我国的国家安全法律制度提供参考。我国研究美国其他法律制度的专家学者很多,也取得了丰硕的学术成果,但我国研究美国国家安全法律制度的学术成果却不多,几乎没有人研究美国国家安全法律制度。截至 2010 年年底,我国已经出版的涉及美国国家安全立法的著作只有一本,即李竹教授的《国家安全立法研究》,^①该著作的一部分内容涉及 2000 年之前的美国国家安全立法情况;期刊论文只有一篇,即李竹的“美国、俄罗斯国家安全立法背景析评”,^②内容涉及冷战初期美国开展国家安全立法的历史背景情况介绍,其他则几乎是空白。在中国知识资源总库(CNKI 系列数据库)的中国优秀硕士学位论文全文数据库和中国博士学位论文全文数据库里只发现一篇以美国国家安全法律制度为研究对象的学位论文,即吉林大学世界史专业蔡晶晶同学 2009 年的硕士学位论文“美国 1947 年国家安全法研究”。可见我国直接以美国国家安全法律制度为研究对象的学术成果寥寥无几,而学习和借鉴美国先进的国家安全法律理论和实务成果,从中获取经验和启示,对建立和完善我国国家安全法律制度颇具理论和实务意义。

为了达到上述目的,本书比较全面系统地探究了美国建国以来特别是“二战”后颁布的各项国家安全法律,总结了美国国家安全法制建设的内在规律和特点,充实了我国对美国国家安全法律制度研究的成果。书中重点梳理了战后美国国家安全立法史、美国现代国家安全情报体制的法律职能及其演变、美国国家安全法律监督的发展与完善,弥补了我国对这些法律制度研究的欠缺。

① 李竹著:《国家安全立法研究》,北京大学出版社 2006 年版。

② 李竹:“美国、俄罗斯国家安全立法背景析评”,载《苏州教育学院学报》2008 年第 1 期。

(二) 研究的创新之处

本书通过以下具体的努力和追求,希望在理论价值和创新上有所体现,真正达到丰富和完善我国国家安全法律研究成果的目的,弥补我国学术界从政治、外交等角度研究美国国家安全的文章较多、从法律的角度研究过少的缺失。

1. 发现了战后美国调整国家安全工作以制定法为主、判例法为辅的历史发展轨迹和现象。美国属于英美法系国家,通常情况下判例法占主导地位,但从1947年颁布《1947年国家安全法》开始,历经60多年的努力和实践,美国相关利益集团反复探索、博弈和妥协,通过立法机关陆续颁布了40多部有关国家安全法律、法规和总统行政命令,形成了以制定法而不是判例法为主导的国家安全法律制度。

2. 揭示了美国运用公开立法调整隐蔽秘密国家安全工作的成功之处。本书从法律史的角度,对美国所颁布的数十部国家安全立法进行分阶段、分类别地梳理和归纳,找寻和发现了美国国家安全立法过程中处理特殊“立法矛盾”的价值取向和调和艺术。这几对“立法矛盾”主要是法律的公开性和国家安全工作秘密性的矛盾,公民权利和国家安全工作特殊权力的矛盾,如公民隐私权和国家安全机关秘密侦听权矛盾的法律调和等,发现美国国家安全立法比较妥当地解决与平衡上述矛盾的“技巧”和“良方”。得出的结论是美国60多年的立法和司法实践证明:通过法律调整国家安全情报工作是可行的、也是必要的,美国的做法是成功的并且具有较高参考和借鉴价值。

3. 通过鸟瞰和透视美国现代国家安全情报体制和机构法定职能的发展及演变,对美国通过立法调整和规范国家安全机关活动的做法进行了研究,洞察美国当政者如何运用法律设置和管理国家安全体制和机构,改革和完善国家安全机构及其职能的“初衷”和“用心”。

4. 通过剖析美国国家安全法律监督制度的发展和完善过程,揭开了美国总统、国会、法院对国家安全机关既依靠又制衡的斗争史,查找和分析了美国三权分立和平衡的宪政法律制度的利弊。

5. 全文翻译了《1947年国家安全法》,采取中英文对照的排版方式附录于本书之后。该法是构建美国现代国家安全体制的基本法,颁布之后历经数次修改,由最初的6章扩充至现今的11章,至今仍对美国国家安全工作起着至关重要的作用。目前我国各种文献资料中,尚没有看到完整的中译条文,遂将2007年秋季美国国家情报主任办公室发布的最新英文版本的条文全部翻译成中文,作为本书的组成部分,也弥补了我国在此方面的资料不足。

(三) 研究的不足和缺陷

1. 所收集的有关美国专业性国家安全法律制度的中英文资料不够全面,本书可能没有穷尽战后美国颁布的所有国家安全法律。尽管笔者利用在国外进修机会,收

集了近百本(篇)有关美国国家安全方面的英文资料,另外从国内的国家图书馆、上海图书馆及数所大学图书馆等渠道也收集了许多相关的中英文资料,但这些资料大部分是研究、论述美国国家安全业务以及机构职能的演变和发展,系统、综合地专门研究美国国家安全法律制度的资料为数不多。开始以为是自己收集资料的渠道不广、方法不当所致,进而发动在美英两国的同学、朋友广为收集,反馈的结论是美国国家安全立法数量确实很多,但专门性涉及国家安全的法律学术研究资料的确实不多。后来这一结论在张晓军教授2007年所著的《美国军事情报理论研究》一书中得到印证。张晓军教授为了撰写该书,会同数位教授和博士一起收集了上万本(篇)有关美国国家安全的著作、论文、报告等英文资料,并将其中具有代表性的3000多本(篇)资料的目录附录于书中,我逐一进行查找并与自己掌握的英文资料进行对照,发现专门论述和单一研究美国国家安全法律的资料确实不多。个中原因可能是国家安全情报工作具有一定特殊性,中美两国既熟悉情报业务又掌握法律专业知识的学者不多,其中涉猎该研究领域且相关研究成果也少。自己在撰写本书时,只好将散见于各个资料中有关美国国家安全法律制度的内容进行串连和整合,费时耗力,尽管自己得到一本美国国家安全主任办公室于2007年秋季发布的《美国情报工作法律汇编手册》(Office of the Director of National Intelligence, Office of General Counsel, *Intelligence Community Legal Reference Book*, fall, 2007),^①并尽量把战后美国颁布的国家安全法律收集齐全,加以有机地整合和研究,避免挂一漏万的情形发生,使本书涵盖面更加周全,朝“终极性”、“权威性”的目标而努力,但本书肯定存在疏漏和不周全的情形。

2. 尽管自己希望能够充分利用好已经占有的英文资料,充实本书的内容、支持本书的观点,使本书具有学术深度和厚度,遗憾的是自己英文水平还没有完全达到以美国人的逻辑和思维来理解、消化英文资料中有关美国国家安全法律制度的内容的水平,对原著中有关美国国家安全法律制度的理解和把握常有力不从心之感,因而本书中有的内容研究得还不透彻和深入,有的观点提炼、归纳得不够全面、准确。

三、研究状况及文献综述

(一) 国内的研究状况及主要文献

目前我国研究和论述国家安全概念和国家安全战略方面的专著、论文比较多,^②

^① 美国国家情报主任办公室于2009年夏季又颁布了新的版本,在2007年秋季版本基础上增加了几部法律,本书写作时主要参考2007年版本,同时对2009年版本新增的法律也作了介绍。

^② “研究状况”涉及的仅是我国大陆学者研究国家安全法律制度的学术成果,不包括我国港澳台地区有关学术成果和研究状况。