

21 21世纪法学系列教材

国家安全法学

NATIONAL SECURITY LAW

李 竹 肖君拥 主编

非
外
借

21

law textbook

法学阶梯
INSTITUTIONES



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



21 世纪法学系列教材

国家安全法学

主 编 | 李 竹 肖君拥

撰稿人 | 肖君拥 刘林波 谢菁菁
以撰写章节先后为序 吴 畅 武强胜 谭伟民



法律出版社

始创于 1954 年

www.lawpress.com.cn

好书 同好者好和好书同好者

图书在版编目(CIP)数据

国家安全法学 / 李竹, 肖君拥主编. -- 北京: 法律出版社, 2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3579 - 1

I. ①国… II. ①李… ②肖… III. ①国家安全法—法的理论—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.141

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 118458 号

国家安全法学
GUOJIA ANQUAN FAXUE

李 竹 肖君拥 主编

责任编辑 郑怡萍
装帧设计 凌点工作室

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 三河市龙大印装有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 沙 磊

编辑统筹 法律教育出版社
开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印张 21.75
字数 352 千
版本 2019 年 8 月第 1 版
印次 2019 年 8 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)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/400-660-8393

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-8393/6393

第一法律书店/010-83938432/8433

上海分公司/021-62071639/1636

西安分公司/029-85330678

深圳分公司/0755-83072995

重庆分公司/023-67453036

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 3579 - 1

定价:49.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

法律出版社作为中国历史最悠久、品牌积淀最深厚的法律专业出版社，素来重视法学教育图书之出版。

原“21世纪法学规划教材”系列作为本社法学教育出版的重心，延续至今已有十余年。该系列一直以打造新世纪新经典教材为己任，遍揽名家新秀，因其卓越品质而颇受瞩目并广受肯定。当前，根据法学教育发展变化的客观需要，本社将原有教材系列调整重组，形成新编“21世纪法学系列教材”，以便更好地为法学师生服务。

中国的法学教育正面临深刻变革，未来的法学教育势必以培养高素质法律人才为目标，以知识教育与应用教育相结合、职业教育与素质教育相结合、精英教育与大众教育相结合为导向，法学教育图书的编写与出版也将由此进入变革与创新的时代。

为顺应未来法学教育的改革方向和发展趋势，本社将应时而动，为不同学科、不同层次、不同阶段、不同需求的法学师生量身打造法学教材及教学辅助用书。在教材方面，将推出课堂教学系列、实训课程系列、通识课程系列、简明本系列、双语教学系列等；在教学辅助用书方面，将推出案例教程系列、法规教程系列、练习与测验系列、法学讲座系列、专业培训系列等。或革新，或全新，以厚基础、宽口径、多元化、开放性为基调，力求从品种、内容和形式上呈现崭新风采，为法学师生提供更好教本与读本，同享规划教材之盛。

“好书，同好老师和好学生分享”。本社在法学教育图书出版上必将继往开来，以精益求精的专业态度，打造全新“21世纪法学系列教材”，传播法学知识，传承法学理念，辅拂法律教育事业，积累法律教育财富，服务于万千法学师生和明日法治英才。

编写说明

2014年是非常重要的一年,当年4月中旬,习近平总书记的重要讲话系统提出“总体国家安全观”。在10月下旬,中共十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,确立了“全面依法治国”的治国方略。从此,我国的国家安全法治开启了新的一页,相关的国家安全立法、执法、司法、守法领域都出现了新的气象,全社会的国家安全意识观念得到了广泛普及提升。随着国家安全治理体系和治理能力的优化提升,中华民族伟大复兴之路具备了安全稳定的前提。

根据法律出版社领导要求,21世纪法学规划教材《国家安全法学》编写组坚持“总体国家安全观”,坚持“全面依法治国”,有较高的政治站位和学术水准,精准结合2015年新《国家安全法》,兼及近年来几部相关法律,准确全面地阐述国家安全法治基础理论与历史,国家安全法的基本原则,国家安全的国际合作,维护国家安全的若干任务,国家安全治理与保障体系,公民、组织的权利义务,相关违法责任等一系列内容。作为法律专门教材,全书坚持说理和说法、案例和法条的有机融合,努力做到严肃权威、完整准确、深浅适中、可读性强,配有相关案例解析。辅文除引导学生思考的练习题外,创新性地加入课程阅读指南,使得读者在全面学习国家安全法相关基础知识的同时,能够针对疑难知识点进行延伸阅读。

本书适合法学本科生、研究生及相关领域的法律职业人员学习使用,也可供法学相近专业的学生、党政机关企事业单位干部以及广大社会公众选用阅读。

本书撰稿人来自国际关系学院教学科研团队,由李竹教授和肖君拥教授共同主编。经过较长时间准备,主编商讨拟定章节设置,并三次精心修改统稿。李竹教授早年本科、硕士毕业于西南政法大学,博士毕业于北京大学法学院,从事国家安全法研究逾三十年,是我国国家安全法研究领域的开创

者和奠基人。肖君拥教授博士毕业于中国社科院研究生院法学系,从事相关研究与教学二十年,目前承担相关领域的研究生、本科生人才培养任务。其他撰稿人均有相关理论研究成果。

本书初稿撰写分工如下:

肖君拥:第一章、第二章、第三章;

刘林波:第四章、第五章;

谢菁菁:第六章;

吴畅:第七章、第八章、第九章;

武强胜:第十章、第十一章;

谭伟民:第十二章、第十三章。

本书的顺利出版,要特别感谢我们撰写者的团队协作,感谢相关单位领导和亲友的关心支持,感谢清华大学法学院博士生刘林波同志在统稿工作中的协助支持。最后特别感谢本书“助产士”:资深出版人丁小宣分社长以及责任编辑郑怡萍女士!

主 编

2019年6月15日

目 录

第一章 导论:国家安全法治	(1)
第一节 国家安全法治及其必要性	(1)
第二节 国家安全法治的重点与难点	(8)
第三节 国家安全法学:学什么? 怎么学?	(13)
第二章 国家安全法的历史与理论	(16)
第一节 中国国家安全立法简史	(16)
第二节 总体国家安全观	(19)
第三节 中国特色国家安全道路	(25)
第三章 中国国家安全法制体系	(31)
第一节 《宪法》有关维护国家安全的规定	(31)
第二节 国家安全法律的分类	(32)
第三节 几部专门国家安全法律解读	(34)
第四节 国家安全法规规章	(53)
第五节 维护国家安全的地方立法	(55)
第六节 维护国家安全的国际法渊源	(56)
第四章 国家安全法的基本原则	(59)
第一节 法治和保障人权原则	(59)
第二节 国家安全与经济社会发展相协调原则	(64)
第三节 统筹全面国家安全原则	(68)
第四节 预防为主、标本兼治原则	(74)
第五节 专门工作与群众路线相结合原则	(77)
第六节 共同安全原则	(81)

第五章 外国国家安全法治	(88)
第一节 美国国家安全法治概况	(88)
第二节 俄罗斯国家安全法治概况	(96)
第三节 德国国家安全法治概况	(102)
第四节 英国国家安全法治概况	(108)
第五节 法国国家安全法治概况	(113)
第六章 国际法与国际安全:国家安全的国际合作	(120)
第一节 国际法与国际安全概述	(120)
第二节 国际法的基本原则	(125)
第三节 国际安全合作机制	(137)
第四节 共商共建共享国际安全,构建“人类命运共同体”	(149)
第七章 维护国家安全的任务(上)	(156)
第一节 政治安全、人民安全、国土安全、军事安全	(156)
第二节 经济安全、金融安全、资源能源安全、粮食安全	(164)
第三节 文化安全、科技安全、网络信息安全	(173)
第四节 民族、宗教领域维护国家安全	(180)
第八章 维护国家安全的任务(下)	(186)
第一节 防范和处置恐怖主义、极端主义	(186)
第二节 社会安全、生态安全、核安全	(191)
第三节 新型领域安全、国家海外利益安全	(197)
第四节 其他维护国家安全的任务	(204)
第九章 维护国家安全的职责	(207)
第一节 中央机关维护国家安全的职责	(207)
第二节 地方政府及特别行政区维护国家安全的职责	(214)
第三节 司法机关维护国家安全的职责	(218)
第四节 专门机关维护国家安全的职责	(221)
第五节 国家机关及其工作人员履职要求	(226)

第十章 国家安全制度	(231)
第一节 一般规定	(231)
第二节 情报信息	(242)
第三节 风险预防、评估和预警	(247)
第四节 审查监管	(250)
第五节 危机管控	(256)
第十一章 国家安全保障	(263)
第一节 法制保障	(263)
第二节 经费保障	(264)
第三节 物资保障	(265)
第四节 科技保障	(267)
第五节 人才保障	(269)
第六节 专门工作手段保障	(272)
第七节 宣传教育保障	(274)
第十二章 公民、组织的义务和权利	(277)
第一节 公民和组织维护国家安全的一般义务	(277)
第二节 组织的特殊义务	(280)
第三节 企业事业组织配合有关部门的义务	(281)
第四节 公民和组织支持配合国家安全工作受法律保护	(282)
第五节 获得补偿和抚恤优待的权利	(284)
第六节 提出批评建议以及申诉、控告和检举的权利	(287)
第七节 特别措施的合法性和合理性要求	(289)
第十三章 国家安全法律责任	(294)
第一节 危害国家安全的行为	(295)
第二节 行政法律责任	(299)
第三节 刑事法律责任	(316)
附录 《中华人民共和国国家安全法》	(324)

第一章 导论：国家安全法治

中国特色社会主义建设已经进入新时代。党的十九大报告提出的“四个坚持”，其中有两项：“坚持全面依法治国”和“坚持总体国家安全观”，都需要在国家安全法治的理论与实践探索中加以创新。2015年新颁布的《中华人民共和国国家安全法》（以下简称《国家安全法》），绝大部分公民都有能力阅读并理解其条文。但理解法律背后的理论、理念，案件背后的制度依据和法理依据，需要对《国家安全法》进行法理、案例等多维度的研习。国家安全法既是国家安全法治的开端，也是国家安全法治的体现。学习《国家安全法》，要将其置于国家安全法治的整体系统中加以认知。

第一节 国家安全法治及其必要性

一、国家安全法治的含义

（一）法治简说

法治是什么？简言之，法治就是“根据法律治理国家”。“法治”与“人治”相对。古希腊时期，亚里士多德在《政治学》中明确主张“法治优于一人之治”。他认为，“法治应该包含两重含义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该是本身制定得良好的法律”。^{〔1〕}在当代语境中，法治（the rule of law）的字面意思是指“法律的统治而非人的统治”。这个定义被人们广为接受，主要源自英国近代著名法学家戴雪所著的《英宪精义》。^{〔2〕}该

〔1〕 [古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆2010年版，第199页。

〔2〕 参见[英]汤姆·宾汉姆：《法治》，毛权国译，中国政法大学出版社2012年版，第3页。

著中提出的“法律主治”^[3]观点,奠定了现代法治理念的基础。1959年国际法学家大会通过的《德里宣言》确立了三项法治原则:(1)立法机关发挥创设和维护得以使每个人保持“人类尊严”的各种条件;(2)制止行政权滥用,又要使政府能有效维护法律秩序,能保证人们具有充分的社会和经济生活条件;(3)实行司法独立和律师自由。这份宣言大致揭示了法治的结构内涵。

中国古文中很早就出现“法治”一词,譬如《管子·明法》:“以法治国,则举措而已”;《晏子春秋·谏上九》:“昔者先君桓公之地狭于今,修法治,广政教,以霸诸侯”;《商君书·任法》:“任法而治国”;等等。需要注意的是,古文中的“法治”不同于今天我们所言说的“法治”。中国古代主张法治的人,主要是春秋战国时期的法家,代表人物有商鞅、申不害、慎到、荀子、韩非等。其中韩非是法家法治思想的集大成者,“治民无常,唯以法治”^[4]。韩非将商鞅的“法”、申不害的“术”和慎到的“势”融于一体,提出了以赏罚二柄为抓手、以富国强兵为目的、以“王子犯法,庶民同罪”为要求,服从服务于君主专制统治的法家法治思想。法家法治思想既不同于古代希腊的法治思想,也不同于近现代的西方法治思想,本质上属于“人治”思想的范畴。

由于20世纪前半叶动荡的社会环境,法治思想未能在我国广泛传播,法治实践也未得到认真开展。即便到了1949年中华人民共和国成立,法治研究不仅未能走向兴盛,相反受“左”倾错误的影响,法治被看作资产阶级的专利,成为研究的禁区。1978年改革开放之后,法治研究才受到重视。1980年理论界展开了一场“人治”与“法治”的大讨论,形成了“法治派”、“法治与人治并重派”和“取消派”(实际上是人治派)。这场讨论启动并持续推动我国对法治问题的研究走向深入,才有后来党的十五大(1997年)将依法治国上升为执政党的治国方略,并明确载入《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)。现在,法治也是我国社会主义核心价值观的内容之一。

习近平总书记指出,法治是人类文明的重要成果之一,法治的精髓和要旨对于各国国家治理和社会治理具有普遍意义。^[5]2014年10月党的十八届四

[3] 戴雪的“法律主治”思想包括:“除非明确违反国家一般法院以惯常方式所确立的法律,任何人不受惩罚,其人身或财产不受侵害”;“任何人不得凌驾于法律之上,且所有人,不论地位条件如何,都要服从国家一般法律,服从一般法院的审判管辖权”;“个人的权利以一般法院提起的特定案件决定之”。参见[英]戴雪:《英宪精义》,雷宾南译,中国法制出版社2001年版。

[4] 《韩非子·心度》。

[5] 参见习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》重申：依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国、事关人民幸福安康、事关党和国家长治久安。法治，既是经济发展、社会进步的客观要求，也是巩固党的执政地位、确保国家长治久安的根本保障。党的十八大以来，我国在科学立法、依法行政、行政体制改革、监察体制改革、司法体制改革等方面有了较大进展，甚至发生了历史性变革，如民法总则立法、监察立法、法治政府考核体系构建、行政审批制度改革、司法人员分类管理及其官员额制、以审判为中心的诉讼制度改革、司法责任制等。

习近平总书记在党的十九大报告中强调，“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障”“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治”，并且进一步要求“成立中央全面依法治国领导小组，加强对法治中国建设的统一领导”。这是新时代法治中国建设的总动员。“社会矛盾和问题交织叠加，全面依法治国任务依然繁重，国家治理体系和治理能力有待加强”。客观来看，我国在立法、执法和司法等领域的法治建设还存在许多短板：有些重大法治改革措施还存在许多体制机制的障碍，有待突破，法治建设与改革的系统性、整体性、协同性存在不足，^{〔6〕}从而导致我国整体法治化水平还不是很高，法治化水平与社会经济发展水平还不相适应等。我们对此绝不能掉以轻心。

（二）国家安全法治的概念

国家安全是法治的前提，法治是维持国家安全状态、保障国家安全能力的最佳方式。国家安全法治是一国整体法治的重要组成部分，更是一国法治的重要基础。加强国家安全法治建设，是全面依法治国的题中应有之义。如何定义国家安全法治？本书认为，国家安全法治就是人人普遍服从遵守良善的国家安全法律，国家依法维护和实现国家安全。

在法治思想发展史上，有“形式法治”和“实质法治”的不同侧重主张。主张“形式法治”的法律实证主义思想认为，法治就是要追求法的安定和“法律统治”，最大限度地信奉法律的权威和作用，而不是树立君王权威、道德教化或神圣旨意，认为法治要有立法的程序规则、执法的程序性规则、法律的透明性和稳定性、普适性、预期性和清晰性等要素。而在自然法思想中，主张政府

〔6〕 参见本书编写组编著：《党的十九大报告学习辅导百问》，党建读物出版社、学习出版社2017年版，第49页。

要遵从执行一套明确的普遍性的法律规则,以确保政府服从于“社会契约”,以保障公民个人的生命、自由和财产。公权力不仅要廉洁高效,更要努力以看得见的方式达到“实质正义”。我国自1978年开始重启社会主义民主法制以来,在有关法治的思想认识深度和社会变革广度方面进展显著。从高度浓缩概括的十六字指导方针的变迁就可以看出党和国家在法治建设理念的“升级换代”:以“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”取代了过去的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。新的法治建设指针紧扣法治运行的环节特点,精辟扼要,公平理性,突出法治的过程和结果导向,既重视法律制度的完备和科学,也强调法律的有效实施。

从形式上看,国家安全法治就是要依法维护国家安全。维护国家安全要有可依之法。这并不是说,一国制定了一部或者几部名为国家安全法的法律,就解决了维护国家安全的所有问题。国家安全治理是复杂的系统工程,涉及方方面面,相关的法律规范体系必定相当庞杂。国家安全法律体系必须适应一国的具体国情,纵向和横向的法律法规要体系完备、科学设置、有效衔接、指引明确。

从价值上看,国家安全法治要求有国家安全“良法”和“善治”。“良”与“善”是人们的一种主观评判,的确存在评价标准与尺度不一的情况。但总体来说,要达到上述标准,国家安全的立法要突出对公民的权利保障,要有效遏制政府的相应权力(当然也不能走到相反的一端,以至于应对国家安全威胁乏力),要讲求程序正当,要在保密和公开、迅捷应急与公众参与等矛盾关系中实现平衡,法律制度的整体框架与微观规范要有利于国家安全治理的效能提升。

在中国,改革开放、依法治国与加强维护国家安全的历史进程是大体同步的。在改革开放进程中,人们日益感受到维护国家安全事业的重要,认识到国家安全法治的必要。由于党和国家对国家安全法治事业的高度重视和大力推动,在总体国家安全观的指引下,随着国家治理体系和治理能力的现代化变革,全国上下在有关国家安全法治的理论研究、实践探索和制度完善等方面取得了丰硕成果,国家安全法治建设呈现出良好的发展态势。我国现行《宪法》体现了对国家安全的重视。我国国家安全法律从无到有,从粗糙转向系统细致;对国家安全的治理也逐步实现了统一领导、分工负责;国家安全司法也随着国家整体司法体制机制改革实现了“公正”“效率”目标;社会各界维护国家安全的自觉性大大增强。当然,正如前面分析,我国法治建设总体状况存在有待完善之处一样,国家安全法治领域也同样存在这样那样的不足,需要不断革新完善,以实现既能应对眼前的各种风险,又有助于谋求长期的安全稳定。

(三) 国家安全法治概念的特征

国家安全法治概念不仅在内容上包含了国家安全治理必须有法,而且着重表达了国家安全治理必须依法的理念,突出法律在保障、促进、实现国家安全工作中的重要地位。

1. 国家安全法治内含崇尚法律的理念和精神。法治理念和法治精神是法律制度的灵魂,法治思维和法治方式是对法治原则的思想内化和行为外化。法治理念支配国家经济、社会、文化、安全、发展的法律制度安排。法治精神指引、制约法律资源与其他资源的社会性配置。因此,真正的“法治”必须以崇尚法律的理念和法治观念作为内在的精神支撑。当代中国的法治建设不仅是制度的创新与完善,而且是尚法观念的普遍养成。法律面前人人平等,法律要具有最高的权威和普遍的拘束力。“法律工具论”“人治之下的法治”等观点,与当代法治中国建设所要求的理念和精神是完全对立的,必须坚决予以摒弃。国家安全法治的理念与精神,不仅仅履行维护国家安全职责的公职人员需要熟习强化,全体社会成员也要大大增强国家安全法治观念。

2. 国家安全法治的首要任务是依法办事。1978年《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》确立了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的法制建设方针,其实质就是依法办事。“有法可依”是依法办事的前提,“执法必严”是依法办事的中心环节,“违法必究”是依法办事的保障。国家安全法治意味着要有科学完备的国家安全法律制度体系,国家安全法律的执行必须严格,违反国家安全法律的行为必须得到追究。

3. 国家安全法治的建设路径及其评估标准。我国国家安全法治建设相较于外国,既有共性也有个性。我国国家安全法治建设统筹于中国共产党领导的中国特色社会主义法治建设之中,总目标定位于“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”。根据党和国家“全面依法治国”的战略部署,法治中国建设的基本途径是:坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。这也是我国国家安全法治建设的“路线图”。我国国家安全法治建设要秉持五项基本原则:坚持中国共产党的领导,坚持人民主体地位,坚持法律面前人人平等,坚持依法治国和以德治国相结合,坚持从中国实际出发。这五条原则也可归纳为我国国家安全法治建设的“方法论”。

国家安全法治不存在一个绝对、恒久、完美的标准。评估某国的国家安全

法治状况,需要结合该国的具体国情,包括历史和现实因素,从制度体系、法律实施效果、法治监督与保障体系、公众的认同参与等方面加以全面评价。依据法律来进行国家安全治理,意味着社会调控方式选择了“法治”,否定了“人治”“德治(礼治)”。国家立法机关要依宪法颁行国家安全法律,在进行合宪性审查时需考虑文件或行为是否合乎宪法的“国家安全”原则;政府严格依法处理涉及国家安全的事项;司法机关依法对有关危害国家安全案件行使审判权、检察权;公民和社会组织的安全权利和自由受到法律的切实保护;国家机关维护国家安全的权力受到法律的严格制约。达到了这种状态,我们大致可以认定为实现了国家安全法治。

二、国家安全法治的必要性

(一)全面推进依法治国的需要

根据1997年党的十五大报告给出的定义:依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。

2012年党的十八大报告提出,要按照全面建成小康社会的战略目标和要求,到2020年全面落实依法治国基本方略。习近平总书记提出:“全面推进依法治国也是解决我们在发展中面临的一系列重大问题,解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保国家长治久安的根本要求。”〔7〕

〔7〕《习近平谈依法治国》,载《人民日报》(海外版)2016年8月17日,第12版。另可参见中国共产党新闻网:<http://theory.people.com.cn/n1/2016/0817/c49150-28642089.html>,2018年1月8日最后访问。习近平总书记在不同场合强调,依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,坚持中国特色社会主义法治道路,最根本的是坚持中国共产党的领导,建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设;要推进科学立法,完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系;要严格依法行政,加快建设法治政府;要坚持公正司法,努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义;要增强全民法治观念,使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动;要建设一支德才兼备的高素质法治队伍;全面依法治国,必须抓住领导干部这个“关键少数”。学习这些重要论述,对于深刻理解全面依法治国的重大意义,系统把握全面依法治国的指导思想、总目标、基本原则和总体要求,深入贯彻落实党的十八届四中全会精神,按照协调推进“四个全面”战略布局的要求不断开创依法治国新局面,具有十分重要的意义。参见中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版。

2014年10月,党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。至此,“依法治国”从最初的单一概念,扩展成为“全面依法治国”这一有目标、有举措的系统工程蓝图。完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系、完善的党内法规体系的“法治体系”,依法治国、依法执政、依法行政的“共同推进”,以及法治国家、法治政府、法治社会的“一体建设”,这些要求极大地丰富了“依法治国”的内涵。“全面依法治国”需要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,依法治国和以德治国相结合,覆盖科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的全过程。

2017年10月,党的十九大报告中再次部署、深化依法治国实践。全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须坚持厉行法治。成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导。各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法,任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。

维护国家安全,是中国特色社会主义建设事业顺利进行、实现国家长治久安和中华民族伟大复兴的重要保障。国家安全是全面依法治国的前提,没有国家安全,全面依法治国就丧失了起码的基础条件。国家安全法治是全面依法治国的应有之义,更是全面推进依法治国的重点工作和难点领域。国家安全法治的实效,直接关系到全面依法治国的绩效。毋庸讳言,国家安全法治对于很多人来说,还是个新概念、新事物;对国家安全法治的必要性、可行性,社会各界的认识还存在分歧;相关立法出台时间不长,相应的法律实施机制、公众接受度等法治化水平并不理想。套用木桶由最短的板决定其容量的“木桶理论”,国家安全法治就是全面依法治国之“桶”的那块“短板”。国家安全法治这条腿,只有与别的腿一般齐,全面依法治国才能走得平稳。

(二) 依法维护国家安全的需要

从根本上说,维护国家安全的方式,有“人治”和“法治”两大类型的区分。现代国家的治理理论,已经从正反两个方面证明“法治”是最可靠的路径选择。结合我国的历史与现实,党的十八大报告提出,要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

要实现维护国家安全的目标,不能凭一时热切的主观愿望,而是要持之以恒以正确的思想理论作为指导,遵循相关的宪法法律制度和战略部署,科学地

评估形势,有效应对各种危险,夯实各项工作基础,提升相关能力,广泛动员各方面乃至全体社会成员的力量。

依法维护国家安全,不仅强调有“依法”的自觉,更强调要有维护国家安全的“良法善治”。首先,要有维护国家安全的可依之法,维护国家安全的法律体系、法律指引是健全和明确的。其次,维护国家安全的法律制度要真正关心关怀国民,不滥用国家安全权力,不过分影响限制公民的基本权利和自由。国家安全法要获得民众的普遍理解、支持乃至信仰。

在当前落实“四个全面”以及实现“国家治理体系和国家治理能力现代化”目标的新形势下,依法维护国家安全,也同样要努力建构这五个方面:完备的国家安全法律规范体系、高效的国家安全法治实施体系、严密的国家安全法治监督体系、有力的国家安全法治保障体系、完善的国家安全党内法规体系。这五大体系既是衡量国家安全法治实效的“标尺准绳”,也是建设国家安全法治的“着力点”。我们在国家安全法治的整体部署以及具体每项工作任务的落实方面,应该从一开始以及进程中就时时观照、主动对齐,确保行进在正确的轨道上,不致跑偏走邪。

第二节 国家安全法治的重点与难点

一、构建完备的国家安全法律规范体系

党的十八届四中全会提出,“良法是善治之前提”,要发挥立法的引领和推动作用。国家安全立法工作要遵照“科学立法、民主立法和依法立法”的要求,根据《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)的有关规定,紧紧围绕提高立法质量这个关键,更好发挥国家安全立法在表达、平衡、调整社会利益方面的重要作用,努力使每一项国家安全立法都符合宪法精神,反映人民意志并得到人民拥护。

中华人民共和国成立后的法制建设,为维护国家安全发挥了重要作用。改革开放后,维护国家安全的法制建设取得长足发展,国家安全法律法规也日臻完善。^{〔8〕} 国家安全立法在2014年之后提速。全国人大常委会于2014年

〔8〕 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写:《全面践行总体国家安全观》,党建读物出版社、人民出版社2019年版,第106页。