



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

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。

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作国家的主权安全、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、王建等著:《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,真正做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。

如2002年金钿主编的《国家安全论》,^①2003年陆忠伟主编的《非传统安全论》,^②2004年刘跃进主编的《国家安全学》,^③2008年夏保成、刘凤仙的《国家安全论》等。^④这些著述主要围绕国家安全的定义,传统安全和非传统安全,民族、宗教和恐怖主义与国家安全,国家安全战略和国家安全观等问题展开研究和探讨。

近些年,我国高等院校和科研机构也相继成立了以“国家安全”为学术研究对象的机构,如2001年3月北京国际关系学院成立了“国际战略发展研究所”,后更名为“国家安全战略研究中心”,之后中国人民大学设立“国防与国家安全研究所”,2003年11月华东政法大学成立“国家安全法研究中心”,2005年3月武汉大学成立“国家安全研究所”,清华大学成立“国家经济安全研究室”,最近苏州市职业大学又设立了“国家安全法制研究中心”等,^⑤可以说我国研究“国家安全”的机构如雨后春笋,方兴未艾。

尽管我国研究“国家安全”的学术机构和学者逐渐增多,但研究“国家安全法律”的学术机构和学者却很少,可以用“屈指可数”来形容,研究美国国家安全法律则几乎是空白。截至2010年12月,我国研究国家安全法律制度并涉及美国国家安全法律制度内容的研究成果总体状况如下:

1. 国家安全法教材

1993年颁布《中华人民共和国国家安全法》后,为了满足大学生学习和了解国家安全法的需要,提高大学生以及广大人民群众的国家安全意识,我国一些高等院校的有关专家学者陆续编写了国家安全法教材,截至2008年,一共有6个版本的国家安全法教材面世,这些教材中有关章节内容涉及美国国家安全制度。最早的版本是1996年李敏、吴为、亚非编写的《国家安全法学》;^⑥之后边和平、潘盘甫编著出版了《国家安全法教程》;^⑦2004年两位作者对该教程进行了调整和完善,出版了《国家安全法通论》;^⑧同年,李竹、吴庆荣编著了《国家安全法学》;^⑨2006年,李竹又主编了《中国国家安全法学》;^⑩最近出版的是王京建的专著《国家安全法学教程》。^⑪

① 金钿主编:《国家安全论》,中国友谊出版社公司2002年版。

② 陆忠伟主编:《非传统安全论》,时事出版社2003年版。

③ 刘跃进主编:《国家安全学》,中国政法大学出版社2004年版。

④ 夏保成、刘凤仙著:《国家安全论》,长春出版社2008年版。

⑤ 马振超:“关于设置国家安全专业的几点思考”,载《江苏警官学院学报》2007年第2期。

⑥ 李敏、吴为、亚非编:《国家安全法学》,四川人民出版社1996年版。

⑦ 边和平、潘盘甫编著:《国家安全法教程》,中国矿业大学出版社2000年版。

⑧ 边和平、潘盘甫编著:《国家安全法通论》,中国矿业大学出版社2004年版。

⑨ 李竹、吴庆荣主编:《国家安全法学》,法律出版社2004年版。

⑩ 李竹主编:《中国国家安全法学》,人民出版社2006年版。

⑪ 王京建著:《国家安全法学教程》,中国社会出版社2008年版。

这6本国家安全法教材不同程度地界定了我国国家安全法的概念、作用和效力范围,阐述了我国国家安全法的制定、基本原则和适用以及国家安全法律责任的承担,分析了我国国家安全法律规范的形式、国家安全法律关系和国家安全法律行为的内容,介绍了我国国家安全法制建设、国家安全机关的法定职能以及开展国家安全法律监督的情况。有的教材介绍了包括美国在内的一些国家的国家安全法律制度,如王京建在《国家安全法学教程》中介绍了包括美国在内的国外技术侦察立法、情报工作立法等情况,对了解美国的安全法律状况有所帮助。^①

2. 研究国家安全法律的专著

除了上述国家安全法教材之外,国内研究国家安全法律问题的学术著作寥寥无几,目前出版的一共有三本,这些专著对美国的相关国家安全法律进行了论述:

一是李竹的《国家安全立法研究》,^②可以说这是我国第一本系统论述国家安全立法的专著。从该书作者简介可知,李竹是北京国际关系学院教授,长期从事国家安全法的理论研究和教学工作,在书中李教授从立法学和法理学的角度出发,考察、分析、比较了美国、俄罗斯以及其他国家的国家安全立法状况,对美国和俄罗斯两国的国家安全立法制度进行了回顾和比较,研究并分析了美国、俄罗斯两国宪政原则、法律观念和相关学说思想等对国家安全立法的影响和作用;论述了两国在国家安全领域中的相关活动及其法律规制问题;对我国的国家安全立法的历史、现状和完善问题进行了考察和研究。迄今为止,我国比较深入涉及美国国家安全法律研究的只有李竹教授这本著作。遗憾的是,李竹教授只对2000年之前的美国国家安全法律制度进行了研究,2001年“9·11”事件后,美国颁布了许多新的国家安全法律,对已有的国家安全法律也进行了修改,并且较大幅度地调整和改革了美国国家安全体制和情报机构的职能,但没有看到李竹教授对上述新情况的研究成果。

二是庞仕平的《国家安全前沿法律问题研究》。^③该书围绕我国国家安全犯罪的程序与实体问题、我国国家安全行政执法以及国家安全立法等问题展开研究,对我国法学界关注较少但却很重要的问题,包括政治犯罪、政治庇护、诱惑侦查、国际人权公约与国家安全执法、电话监听等进行了深入探讨,并对我国国家安全立法的沿革进行了简单梳理,对了解我国国家安全法律制度和执法状态具有较高的理论参考价值 and 实务指导意义,但该书几乎没有涉及美国国家安全法律制度。

三是2008年吴庆荣的专著《国家安全行政法基本论》,^④该书从行政法的角度,

^① 国家安全情报界通常把运用各种技术手段搜集情报的活动,称为技术侦察。参见徐国豪、王建等著:《外国谍报词典》,复旦大学出版社1993年版,第23页。

^② 李竹著:《国家安全立法研究》,北京大学出版社2006年版。

^③ 庞仕平著:《国家安全前沿法律问题研究》,法律出版社2007年版。

^④ 吴庆荣著:《国家安全行政法基本论》,时事出版社2008年版。

首先探讨了国家安全、国家安全行政法以及国家安全行政法基本原则的含义,然后对国家安全行政主体、客体、行为、程序、法律责任、法律监督和救济进行了深入研究和科学解读,使一般行政法的理念及制度在国家安全工作中得到了具体的落实和运用,同时该书作者认为“国家安全”一词最早出现在美国,对美国第一次使用和作为法律专用名词的情况进行了考证,并零星涉及一些美国国家安全法律制度的内容。

也有的著作从刑法和刑事诉讼法的角度,论述“危害国家安全罪”及所包含的具体罪名,如于志刚主编的《危害国家安全罪》,^①邓超英、叶小琴主编的《危害国家安全罪办案一本通》等,^②但其内容没有涉及美国国家安全法律制度。

3. 研究国家安全法的期刊论文

在国内各类期刊发表的有关论述国家安全法律制度的论文数量也不是很多,不超过 20 篇,这些文章主要研究和评述现行《中华人民共和国国家安全法》,有的通过与相关美国国家安全法律进行比较后,提出了对我国国家安全法进行修改和完善的建议,按照涉及的内容可以分为以下四类:

第一类是论述制定和实施《国家安全法》的必要性和重要性的文章。包括李中平的“贯彻《国家安全法》是建设有中国特色社会主义的重要保证”,^③杨文忠的“浅议国家安全法的实施条件”,^④李敏的“简论国家安全法制对依法治国的重要作用及其实现”等。^⑤

第二类是有关修改和完善国家安全法的论文。包括周晓红的“《国家安全法》与《刑法》的立法冲突”,^⑥王芳的“试论国家安全法的完善”,^⑦吴庆荣、李竹的“我国国家安全法的完善论纲”^⑧以及三篇同时载于《苏州市职业大学学报》2006 年第 3 期的文章:刘跃进的“国家安全法的名与实——关于修改我国《国家安全法》的一点建议”、邵东的“国家安全法若干问题探析”、吴庆荣的“缺陷与完善——我国《国家安全法》立法质量的实证分析”等。

第三类是综合研究国家安全法律理论的文章。如梁忠前的“‘国家安全’概念

① 于志刚主编:《危害国家安全罪》,中国人民公安大学出版社 2003 年版。

② 邓超英、叶小琴主编:《危害国家安全罪办案一本通》,中国长安出版社 2007 年版。

③ 李中平:“贯彻《国家安全法》是建设有中国特色社会主义的重要保证”,载《警学研究》1994 年第 1 期。

④ 杨文忠:“浅议国家安全法的实施条件”,载《政法论丛》1994 年第 3 期。

⑤ 李敏:“简论国家安全法制对依法治国的重要作用及其实现”,载《河北法学》2003 年第 3 期。

⑥ 周晓红:“《国家安全法》与《刑法》的立法冲突”,载《苏州丝绸工学院学报》2000 年第 6 期。

⑦ 王芳:“试论国家安全法的完善”,载《法学》2003 年第 6 期。

⑧ 吴庆荣、李竹:“我国国家安全法的完善论纲”,载《河北法学》2003 年第 2 期。

法理分析”,^①胡妍的“国家安全法律立法语言的用句研究”,^②吴庆荣的“法律上国家安全概念探析”。^③也有研究比较外国和我国台湾地区国家安全立法的文章,包括吴庆荣的“海峡两岸《国家安全法》比较研究”、^④蒋劲松的“从美国国内安全法的立法过程看行政法治”、^⑤李竹的“美国、俄罗斯国家安全立法背景评析”。^⑥

第四类是提出国家安全立法建议的文章。包括刘跃进的“保障国家安全的战略需要”,提出了构建我国现代国家安全体制,成立统筹国家安全工作的“国家安全委员会”等建议与思考;^⑦顾海兵、曹帆、刘国鹏:“制定我国国家经济安全法的必要性与可行性”等。^⑧

4. 研究美国国家安全情报工作的著述

近些年,国内从隐蔽战线国家安全业务角度,特别是从情报和反情报业务角度研究美国的国家安全体制、机构职能和情报业务的学术成果不断增多,期间也会论及美国相关的国家安全法律,这些学术成果包括著作及论文,主要有以下几类:

第一类主要是研究美国国家安全体制的设置、运转和改革以及美国国家安全机构的职能及其演变的著述。可以说我国学者在这一类的研究上取得了比较丰富的成果,较有代表性和学术价值的著作包括:高金虎的《美国战略情报与决策体制研究》,该书是高金虎在其博士论文的基础上修改而成的,可以说是我国首本从战略演变的角度,对美国战略情报与决策体制的起源与演变,影响美国战略情报与决策体制运转的主要因素,以及改善情报与决策之间的关系进行深入剖析的专著;^⑨北京太平洋国际战略研究所的《应对危机——美国国家安全机制》,则从解剖美国国家安全委员会组建、功能及其演变的角度,以小见大,透视美国国家安全决策机制的运行,对构建我国的国家安全决策机制具有参考价值;^⑩刘宗和、高金虎主编的《外国情报体制研究》,^⑪王晓东的《国家安全领导体制研究》,^⑫分析、比较了包括美国在内的国

① 梁忠前:“‘国家安全’概念法理分析”,载《江苏社会科学》1995年第4期。

② 胡妍:“国家安全法律立法语言的用句研究”,载《江西社会科学》2003年第12期。

③ 吴庆荣:“法律上国家安全概念探析”,载《中国法学》2006年第4期。

④ 吴庆荣:“海峡两岸《国家安全法》比较研究”,载《福建政法管理干部学院学报》2003年第2期。

⑤ 蒋劲松:“从美国国内安全法的立法过程看行政法治”,载《人大研究》2004年第2期。

⑥ 李竹:“美国、俄罗斯国家安全立法背景评析”,载《苏州教育学院学报》2008年第1期。

⑦ 刘跃进:“保障国家安全的战略需要”,载《学习时报》2005年4月18日。

⑧ 顾海兵、曹帆、刘国鹏:“制定我国国家经济安全法的必要性与可行性”,载《开放导报》2008年第2期。

⑨ 高金虎著:《美国战略情报与决策体制研究》,陕西师范大学出版社2004年版。

⑩ 北京太平洋国际战略研究所编著:《应对危机——美国国家安全机制》,时事出版社2001年版。

⑪ 刘宗和、高金虎主编:《外国情报体制研究》,军事科学出版社2003年版。

⑫ 王晓东著:《国家安全领导体制研究》,时事出版社2009年版。

家安全情报体制情况及优劣。期刊论文主要有：魏宗雷的“美国的危机管理机制”^①、高瞻的“‘9·11’事件后美国情报系统的改革”^②、李会明的“美国国家公开情报研究中心”^③、仲谋的“令人瞩目的美国情报机构改革”^④、高慧开的“美国情报体制扫描”等。^⑤

第二类是介绍、分析、评价美国国家安全机构的职能、改革以及所经历的重大事件的著述，这一类也是相当的多，但大部分是带有艺术加工的文学作品，属于学术著作的主要有：朱建新、王晓东的《各国国家安全机构比较研究》，介绍了包括美国在内的国家安全机构的基本情况和近期的变化动向；^⑥于力人编著的《中央情报局50年》，作者在大量史料的基础上，运用轻快的笔调，叙述了中央情报局的发展历史以及所实施或经历的重大历史事件，可以说这本书是中央情报局的“史记”；^⑦而之前美国的约翰·兰尼拉格(John Ranelagh)撰写的《中央情报局》(*The Agency: The Rise and Decline of the CIA*)，也是类似的风格，是一本资料翔实的研究中央情报局乃至美国整个国家安全情报界的专著，只是该书只介绍和评述了中央情报局自建立之日起40年的活动及其在美国对外事务中的地位和作用。^⑧2002年徐维源著作《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》则另辟蹊径，详细解剖了中央情报局的“内脏”组成部分，包括行动部、科学技术部、情报部、行政管理部以及局长办公室和兰利总部的职能。^⑨洪堡撰写的《中央情报局档案》运用了很多照片和图片来说明中央情报局的事件和内情。^⑩贾晓光的《天眼——美国高空间谍情报侦察揭密》，^⑪高金虎主编的《迷雾深处的情报王国——二十世纪世界情报机构揭密》，^⑫刘雪梅等著的《神秘的第三只手——二十世纪美国情报机构绝密行动》，^⑬罗昭武的“美国国家安全局的起源”，^⑭情报与国家安全课题组编的《情报与安全——进入21世纪的各国国家安全

① 魏宗雷：“美国的危机管理机制”，载《国际资料信息》2002年第11期。

② 高瞻：“‘9·11’事件后美国情报系统的改革”，载《国际资料信息》2003年第9期。

③ 李会明：“美国国家公开情报研究中心”，载《国际资料信息》2008年第6期。

④ 仲谋：“令人瞩目的美国情报机构改革”，载《当代世界》2004年第11期。

⑤ 高慧开：“美国情报体制扫描”，载《历史教学》2006年第10期。

⑥ 朱建新、王晓东著：《各国国家安全机构比较研究》，时事出版社2009年版。

⑦ 于力人编著：《中央情报局50年》，时事出版社1998年版。

⑧ [美]约翰·兰尼拉格：《中央情报局》，潘世强、范道丰等译，中国社会科学出版社1990年版。

⑨ 徐维源著：《美国中央情报局——从罗斯福到小布什》，学林出版社2002年版。

⑩ 洪堡著：《中央情报局档案》，上海社会科学院出版社2005年版。

⑪ 贾晓光著：《天眼——美国高空间谍情报侦察揭密》，黑龙江人民出版社2004年版。

⑫ 高金虎主编：《迷雾深处的情报王国——二十世纪世界情报机构揭密》，东方出版社2007年版。

⑬ 刘雪梅等著：《神秘的第三只手——二十世纪美国情报机构绝密行动》，东方出版社2005年版。

⑭ 罗昭武：“美国国家安全局的起源”，载《通信保密》1996年第2期。

结构》,①祈长松主编的《美国情报首脑全传》,②田实的《美国中央情报局局长》等,③介绍了美国其他国家安全机构的职能和发展情况。

第三类是研究美国情报理论、介绍情报工作、剖析情报活动和失误的著述。主要有卫安主编的《外国情报史》,④张长军著的《美国情报失误研究》,⑤张晓军主编的《美国军事情报理论著作评介》,⑥该书从20世纪80年代以来出版的近300本美英等国情报理论外文原本著作中,选取了有代表性的24本作品,按照“历史、战略与军事情报”,“军事情报与战争、国家安全”,“军事情报分析”,“政治、文化与情报”四个部分进行编排和评介,具有较高的理论参考价值。值得关注的是,1993年时事出版社出版了上、下两册的《情报与安全概览(1983~1992)》,⑦对10年来包括美国在内的主要国家安全情报体制调整、国家安全机构的变化、情报工作和活动的动态和特点以及国家安全立法状况进行介绍、梳理和评述,之后时事出版社每年出版一册《情报与安全概览》,这些书籍在华东政法大学图书馆、上海图书馆均可以查阅得到,遗憾的是2003年以后再没有出版过。另外还有张殿清著的《情报与反情报》、《间谍与反间谍》,⑧高金虎著的《大失误——20世纪重大情报战失误之谜》,⑨詹来宇编著的《谍海泛舟》。⑩着重值得一提的是张晓军所著的《美国军事情报理论研究》,可以说这是国内第一部系统研究美国情报理论的著作,尽管书名为“军事情报”,实则是从军事情报的角度出发,对美国国家安全情报进行了全面研究。作者及其课题组成员在对所收集的近万本(篇)美国有关国家安全情报研究的著述进行梳理归纳的基础上,围绕美国情报基础概念、情报分析、情报失误、情报控制(监督)、美军联合作战情报支援等聚焦点,展开了深入、系统的研究,既清晰地反映了美国情报理论研究的整体状况、重点成果、主要思想和观点,也客观地反映了美国情报理论研究力量、流派和主要学术代表人物的分布状况,是了解美国情报理论的一份力作。更为难能可贵的是,作者从近万份原始英文资料中遴选出3600多本(篇)的目录,参照美国政府部

① 情报与安全课题组编:《情报与安全——进入21世纪的各国国家安全结构》,时事出版社2002年版。

② 祈长松主编:《美国情报首脑全传》,中国社会科学出版社2006年版。

③ 田实著:《美国中央情报局局长》,军事科学出版社2008年版。

④ 卫安主编:《外国情报史》,时事出版社1993年版。

⑤ 张长军著:《美国情报失误研究》,军事科学出版社2006年版。

⑥ 张晓军主编:《美国军事情报理论著作评介》,时事出版社2005年版。

⑦ 本书编写组编:《情报与安全概览(1983~1992)》(上、下),时事出版社1993年版。

⑧ 张殿清著:《情报与反情报》,世界知识出版社1997年版。张殿清著:《间谍与反间谍》,世界知识出版社1997年版。

⑨ 高金虎著:《大失误——20世纪重大情报战失误之谜》,江苏人民出版社1998年版。

⑩ 詹来宇编著:《谍海泛舟》,北京华文出版社2007年版。

门和学者的划分方法进行分类后,作为附件收录于书后,对他人检索美国相关资料、研究美国国家安全情报问题具有很高的参考价值。

5. 涉及美国国家安全法律内容的著述

我国有的学术著述虽然是研究美国其他法律制度或政治制度,但会涉及美国的安全法律内容。包括国家保密局组织编写的《美国保密法律制度》和《保密法比较研究》,里面论及了若干部美国国家安全法律,以及对泄露国家秘密的刑法处罚规定,^①黄柏富主编的《“9·11”事件后美国国家安全战略文件选编》,^②赵秉志、王志祥、王文华等翻译的《“9·11”委员会报告——美国遭受恐怖袭击国家委员会最终报告》,均涉及了2001年后美国颁布的相关国家安全法律,^③李道揆著的《美国政府和美国政治》、^④王希著的《原则与妥协:美国宪法的精神与实践》、^⑤朱明权著的《美国国家安全政策》、^⑥倪峰著的《国会与冷战后的美国安全政策》^⑦等,论及了不少美国的与国家安全相关的法律和判例,有的还对美国法律如何平衡国家安全权力和公民权利之间的关系,完善国会的国家安全法律监督等内容进行了比较深入的研究。其他研究美国法律的著作,如何勤华主编的《美国法律发达史》、^⑧陈纪安著的《美国法律》、何家弘主编的《当代美国法律》、^⑨王名扬著的《美国行政法》^⑩、胡建森著的《比较行政法——20国行政法评述》等,^⑪这些著述也有涉及美国国家安全法律制度和国家安全体制的内容。

6. 研究国家安全法律的学位论文

通过对中国知识资源总库(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的检索,到2010年年底,以美国国家安全法律制度为专门研究对象的硕士学位论文有一篇,博士学位论文则没有。我国有数十篇硕士、博士学位论文以“大国家安全”作为研究对象,如韦祖松的博士学位论文

① 国家保密局编:《美国保密法律制度》,金城出版社2001年版。保密法比较研究课题组编:《保密法比较研究》,金城出版社2001年版。

② 黄柏富主编:《“9·11”事件后美国国家安全战略文件选编》,军事谊文出版社2002年版。

③ 《“9·11”委员会报告——美国遭受恐怖袭击国家委员会最终报告》,赵秉志、王志祥、王文华等译,中国人民公安大学出版社2004年版。

④ 李道揆著:《美国政府和美国政治》,中国社会科学出版社1990年版。

⑤ 王希著:《原则与妥协:美国宪法的精神与实践》,北京大学出版社2000年版。

⑥ 朱明权著:《美国国家安全政策》,天津人民出版社1996年版。

⑦ 倪峰著:《国会与冷战后的美国安全政策》,中国社会科学出版社2004年版。

⑧ 何勤华主编:《美国法律发达史》,上海人民出版社1998年版。

⑨ 陈纪安著:《美国法律》,中国科学技术大学出版社2002年版。何家弘主编:《当代美国法律》,社会科学文献出版社2001年版。

⑩ 王名扬著:《美国行政法》,中国法制出版社2005年版。

⑪ 胡建森著:《比较行政法——20国行政法评述》,法律出版社1997年版。

“北宋国家安全问题研究”、^①张帆的博士学位论文“冷战时期美国的国家安全与国内民主”、^②张爽的博士学位论文“‘美国至上’：对冷战后美国国家安全战略报告的一种解读”^③等。有的刑法、刑事诉讼法和犯罪学专业硕士、博士学位论文，从犯罪构成角度研究“危害国家安全犯罪”，内容涉及美国的国家安全法律制度，如夏天的“为境外窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密、情报罪研究”、^④冯力的“危害国家安全犯罪职能管辖的冲突与解决”、^⑤庞君森的“监听法律制度初探”、^⑥孙浩的“我国危害国家安全犯罪罪名历史沿革研究”、^⑦陈龙环的“秘密侦查中的取证问题研究”、^⑧金辉的“论间谍犯罪”等。^⑨

但研究美国国家安全法律制度，或者以美国情报和反情报等国家安全和作为研究对象的硕士、博士学位论文则几乎是空白。有一篇以美国国会情报监督为研究对象，即2005年外交学院汪旻皓的硕士学位论文“美国国会情报监督体制研究”，该文主要是从美国政治体制而不是法律的角度展开论述，^⑩可以从广义上视作研究美国国家安全法律的论文，另外一篇就是2009年吉林大学世界史专业蔡晶晶的硕士论文“美国1947年国家安全法研究”，^⑪该论文从历史学的角度，对美国《1947年国家安全法》出台的历史背景和内容进行了介绍和分析。

综上所述，我国专门研究美国国家安全法律制度的学术成果基本处于空白状态，可以说是处于初级阶段。目前只是涌现出几位对“国家安全法律”研究较多的学者和专家，如国际关系学院李竹教授、刘跃进教授，苏州市职业大学吴庆荣教授等；对美国国家安全情报理论和体制研究较多的是解放军外国语学院的张晓军教授，南京国际关系学院高金虎教授等，而没有形成系列学术成果。

（二）美国的研究状况及主要文献

美国以“国家安全”为研究对象的理论学术成果非常多，用“汗牛充栋”甚至“浩

① 韦祖松：“北宋国家安全问题研究”，暨南大学中国古代史2006年博士学位论文。

② 张帆：“冷战时期美国的国家安全与国内民主”，中国社会科学院研究生院国际政治专业2001年博士学位论文。

③ 张爽：“‘美国至上’：对冷战后美国国家安全战略报告的一种解读”，复旦大学国际关系专业2003年博士学位论文。

④ 夏天：“为境外窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密、情报罪研究”，四川大学法学院刑法学专业2002年硕士学位论文。

⑤ 冯力：“危害国家安全犯罪职能管辖的冲突与解决”，四川大学2004年法律硕士学位论文。

⑥ 庞君森：“监听法律制度初探”，中国政法大学诉讼法学2005年硕士学位论文。

⑦ 孙浩：“我国危害国家安全犯罪罪名历史沿革研究”，黑龙江大学2006年法律硕士学位论文。

⑧ 陈龙环：“秘密侦查中的取证问题研究”，西南政法大学刑事诉讼法学2007年博士学位论文。

⑨ 金辉：“论间谍犯罪”，华东政法学院2007年法律硕士学位论文。

⑩ 汪旻皓：“美国国会情报监督体制研究”，外交学院2005年硕士学位论文。

⑪ 蔡晶晶：“美国1947年国家安全法研究”，吉林大学世界史专业2009年硕士学位论文。

如烟海”来形容都不为过,这其中研究美国国家安全情报理论的成果也非常可观,美国学术界对国家安全情报理论研究“发轫于20世纪40年代,发展于60~70年代,兴盛于80年代,成熟于90年代,变革转型于世纪之交,至今保持着蓬勃的发展势头”。^①但是美国全面系统地专门研究隐蔽战线国家安全法律的著述却很少,虽然有不少著作以“国家安全法”命名,或者著作名中包含“国家安全法”字眼,但其所研究的“国家安全法”是从“大国家安全”的视角展开,内容不仅仅是隐蔽战线专门的国家安全法律,还包括美国宪政体制、军事、外交以及相关国际法等方面的法律制度,鲜见有专本专篇论述和研究美国隐蔽战线国家安全法律制度的著述,已有的也都是散见于上述国家安全情报理论和业务的研究成果之中。

总体来看,美国国家安全法律研究状况呈现如下态势:

一是美国拥有众多研究“国家安全”以及国家安全情报业务的学术机构和智囊机构。从官方到民间,美国设有多个国家安全方面的研究和智囊机构,如著名的1910年成立的卡耐基国际和平基金会(Carnegie Endowment for International Peace, CEIP)、1927年合并而成的布鲁金斯研究所(The Brookings Institution, BI)、1948年成立的兰德公司(Research and Development, RAND)、1962年成立的战略与国际研究中心(The Center for Strategic and International Studies, CSIS)等。^②美国许多著名的大学法学院包括康奈尔大学、杜克大学、耶鲁大学等都设有“国家安全研究中心”或者“国家安全法研究中心”。这些研究机构都开设有相应的网站,可以查阅到大量有关美国国家安全研究的资料。

二是美国拥有一支实力雄厚的国家安全情报理论研究队伍。梳理和研究美国这方面的文献资料可以发现,美国从事国家安全情报理论和“大国家安全”法律研究的学者队伍庞大,大多是拥有博士学位的教授、法官、律师和政府官员。这些专家学者大多曾经供职或同时兼职于美国主要国家安全机构,或者经常参加美国国家安全机构的相关学术会议,共同完成相关研究课题,因而既有渊博的理论知识,又有丰富的国家安全情报工作实务经验,也成就了高质量的国家安全方面的研究成果。^③

三是美国拥有许多可供研究国家安全法律内容的网站和数据库。有国家层面的如美国国会网站,也有美国国家安全机构的官方网站,如美国国家安全委员会、国家情报主任办公室、中央情报局等;还有像“科学家联盟”以及Westlaw、Findlaw等网站和数据库,这些网站和数据库资料丰富、更新及时、查阅方便,里面既有美国国家

① 张晓军著:《美国军事情报理论研究》,军事科学出版社2007年版,第3页。

② [美]唐纳德·埃布尔森:“光荣与梦想:智囊机构与美国的外交政策”,戎振华编译,载《国际展望》(半月刊)2004年1月(总第483期)。

③ 张晓军主编:《美国军事情报理论著作评介》,时事出版社2005年版,前言第2页。

安全法律条文和案例可供查询,也有许多相关研究著述、资料可供参考。

自从20世纪40年代美国“战略情报之父”谢尔曼·肯特(Sherman Kent)的名著《为美国世界政策服务的战略情报》(*Strategic Intelligence For American World Policy*)^①问世以来,美国的国家安全情报理论研究“一直保持着一派盎然的景象”,^②可谓名家名著迭出。

比较有影响力和代表性的著作有:

一是中央情报局资深分析专家 Bruce D. Berkowitz 和 Allan E. Goodman 的专著《服务于美国国家安全的战略情报》(*Strategic Intelligence for American National Security*)^③,对美国国家安全机构搜集与利用战略情报的历史进行了很好的总结。两位专家另外一本力作《绝对真实:信息时代的情报工作》(*Best Truth: Intelligence in the Information Age*)^④,深度揭示了冷战后美国国家安全情报体制和工作方式调整、改革的内幕。

二是长期供职于美国国会情报委员会的洛克·约翰逊(Lock K. Johnson)的《调查季节:参议院的情报调查》(*A Season of Inquiry: Congress and Intelligence*),以丘奇委员会为视角,研究探讨了美国国会与国家安全情报界的监督与被监督的关系,^⑤洛克·约翰逊主编的《战略情报:通向隐蔽世界的窗口》(*Strategic Intelligence: Windows into a Secret World*)^⑥,收录了36篇有关研究战略情报的论文,几乎涵盖美国战略情报研究的所有领域,另外一本《秘密机构:敌对世界中的美国情报》(*Secret Agencies: U. S. Intelligence in a Hostile World*)^⑦,详细探讨了美国的国家安全机构。

三是美国国家情报主任办公室官员马克·罗文塞耳(Mark M. Lowenthal)的《情报:从秘密到政策》(*Intelligence: From Secrets to Policy*)^⑧,是美国国家安全情报业务的经典教材。另外一本《美国情报界:附注释的参考书目》(*The U. S. Intelligence Community: An Annotated Bibliography*)^⑨,书中附录了美国国会颁布的相关国家安全

① Sherman Kent, *Strategic Intelligence For American World Policy*, Princeton University Press, 1949.

② 张晓明著:《美国军事情报理论研究》,军事科学出版社2007年版,第3页。

③ Bruce D. Berkowitz, Allan E. Goodman, *Strategic Intelligence for American National Security*, Princeton University Press, 1989.

④ Bruce D. Berkowitz, Allan E. Goodman, *Best Truth: Intelligence in the Information Age*, Yale University Press, 2000.

⑤ Lock K. Johnson, *A Season of Inquiry: Congress and Intelligence*, Dorsey Press, 1988.

⑥ Lock K. Johnson, James J. Wirt eds, *Strategic Intelligence: Windows into a Secret World: An Anthology*, Roxbury Publishing Co., 2004.

⑦ Lock K. Johnson, *Secret Agencies: U. S. Intelligence in a Hostile World*, Yale University Press, 1996.

⑧ Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, Congressional Quarterly Press, 2003.

⑨ Mark M. Lowenthal, *The U. S. Intelligence Community: An Annotated Bibliography*, Garland Publishers, 1994.